

# **KONFLIKTPOTENSIALE VED FELLES RESSURSFORVALTNING MELLOM NORGE OG RUSSLAND I BARENTSHAVET**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 613  
Leveringsfrist: 25.04.2012

Til sammen 14 980\* ord

24.04.2012

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1</b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b>1</b>
1.1	AKTUALITET	1
1.2	BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA	1
1.3	KILDER	2
1.4	FORMÅL, UTGANGSPUNKT OG PROBLEMSTILLINGER	3
1.5	AVGRENSNING OG KONKRETISERING	5
1.6	DEN VIDERE FREMSTILLING	6
<b>2</b>	<b><u>RESSURSFORVALTNING – BEHOV OG UTFORDRINGER</u></b>	<b>6</b>
2.1	DET JURIDISKE ASPEKTET I RESSURSFORVALTNINGEN	8
2.1.1	HAVRETTSTRAKTATEN	8
2.1.2	DELELINJEAVTALEN	9
2.1.3	NASJONALE RETTSREGLER	9
2.1.4	FORVALTNINGSPLANER	9
2.2	BEHOV OG UTFORDRINGER	11
2.2.1	BEHOV OG UTFORDRINGER I FORHOLD TIL FISKERIRESSURSENE	12
2.2.2	BEHOV FOR OG UTFORDRINGER VED SAMARBEID OM PETROLEUMSAKTIVITET	15
2.2.3	JURIDISKE OG POLITISKE UTFORDRINGER	19
2.2.4	BEHOV FOR OG UTFORDRINGER VED MILJØSAMARBEID	20
2.2.5	SAMEKSISTENS MELLOM RESSURSENE	22
2.3	POLITISKE BEHOV	22
<b>3</b>	<b><u>HAVRETTSTRAKTATEN – RETTIGHETER OG PLIKTER VED FORVALTNING AV RESSURSER</u></b>	<b>24</b>
3.1	INNLEDNING	24
3.2	HAVRETTSTRAKTATENS JURIDISKE KARAKTER	26
3.3	AVGRENSNING OG JURISDIKSJON ETTER HAVRETTSKONVENSJONEN	27
3.4	RETTIGHETER FOR KYSTSTATER VED UTNYTTELSE OG FORVALTNING AV RESSURSER	28
3.4.1	PÅ KONTINENTALSOKKELEN	29

3.4.2	I DEN EKSKLUSIVE ØKONOMISKE SONEN	29
<b>3.5</b>	<b>PLIKTER FOR KYSTSTATER VED UTNYTTELSE OG FORVALTNING AV RESSURSER</b>	<b>30</b>
3.5.1	PÅ KONTINENTALSOKKELEN	30
3.5.2	I DEN EKSKLUSIVE ØKONOMISKE SONEN	31
<b>3.6</b>	<b>GRUNNLEGGENDE FORPLIKTELSER ETTER HAVRETTSTRAKTATENS BESTEMMELSER</b>	<b>31</b>
<b>3.7</b>	<b>SÆRLIG OM VANDRENDE BESTANDER</b>	<b>31</b>
<b>3.8</b>	<b>SÆRLIG OM DE NASJONALE REGELVERKENES JURIDISKE FUNKSJON</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b><u>EKSISTERENDE ORDNINGER OG AVTALER</u></b>	<b>35</b>
<b>4.1</b>	<b>DELELINJEAVTALEN</b>	<b>36</b>
4.1.1	HISTORISK UTVIKLING	36
4.1.2	DELELINJEAVTALENS LØSNINGER	36
<b>4.2</b>	<b>GRENSEOVERSKRIDENDE PETROLEUMSFØREKOMSTER</b>	<b>37</b>
<b>4.3</b>	<b>MILJØSAMARBEID</b>	<b>40</b>
4.3.1	HAVMILJØSAMARBEIDET	41
4.3.2	MILJØSAMARBEID I FORHOLD TIL PETROLEUMSVIRKSOMHET	42
<b>4.4</b>	<b>FISKERISAMARBEID</b>	<b>43</b>
4.4.1	HISTORISK UTVIKLING	43
4.4.2	FISKERISAMARBEIDET MED GRUNNLAG I DELELINJEAVTALEN	45
<b>5</b>	<b><u>AVSLUTNING OG EVALUERING</u></b>	<b>46</b>
<b>6</b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b>49</b>

## **1 Innledning**

### **1.1 Aktualitet**

I 2010-2011 ble oppmerksomheten rundt norsk - russisk forvaltningssamarbeid i Barentshavet løftet til en nytt nivå. Overenskomsten mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet, ble undertegnet de to lands utenriksministre, ratifisert av de to lands parlamenter, og trådte til slutt i kraft 7. juli 2011. Dette er begynnelsen på en ny epoke i norsk - russisk samarbeid, og i denne oppgaven vil problemstillingene i hovedsak være knyttet opp til nettopp denne avtalen.

### **1.2 Bakgrunn for valg av tema**

Først og fremst er det min personlige interesse for Russland generelt, som har ledet meg inn på temaet. For det første er landet fascinerende i seg selv, både med tanke på menneskene, kulturen og ikke minst det politiske og det rettslige systemet. For det andre, er tanken på at Norge i større og større grad, særlig de siste årene, har rettet oppmerksomheten mot Russland som en samarbeidspartner på flere områder særdeles interessant. Norge og Russland har alltid hatt et fredelig naboskap, men Russlands ustabile politiske og økonomiske situasjon har alltid vært vanskelig å forholde seg til med hensyn til samarbeid. For det tredje er problematikken rundt de sentrale juridiske forskjellene mellom landene en utfordring å skulle forholde seg til. Norge, med et velutviklet demokratisk og uavhengig rettssystem, versus Russland, hvor rettssystemet i aller høyeste grad er politisk styrt, og hvor korrupsjon er en stor del av så vel det juridiske som det politiske systemet, har påvirket og vil fortsatt påvirke samarbeidet mellom landene. Hvordan Norge skal forholde seg til Russland når eventuelle uoverensstemmelser finner sted, og hvordan utfallene til syvende og sist blir, er etter min mening både interessant og ikke minst høyst aktuelt. Med

disse bakgrunnsbetraktningene, og med det store fokuset rundt den nye avgrensningsavtalen, har jeg med stor interesse valgt å se nærmere på dette området.

### 1.3 Kilder

For å få et så helhetlig bilde som mulig, vil jeg i første omgang se på utgangspunktet for plikter og rettigheter som utledes av Havrettstraktaten, i og med at det er denne som er ankringspunktet for all aktivitet på havet. Konstatere og avklare hvilke rettigheter og plikter en kyststat som utgangspunkt har, i forhold til forvaltningen av ressursene etter konvensjonen, er av stor betydning både for å starte nye, og videreutvikle samarbeid om forvaltning av havets ressurser. Norge har jobbet målrettet for å styrke Havrettskonvensjonens rolle i Nordområdene og jobber aktivt for full gjennomføring av dens prinsipper<sup>1</sup>. Havrettstraktaten gir, som jeg vil komme mer konkret tilbake til, en stat rådighet over betydelige ressurser, men den pålegger dem samtidig et stort ansvar.

Deretter vil jeg gå inn på de bilaterale avtalene som er inngått mellom Norge og Russland, med hovedvekt på Delelinjeavtalen. I tillegg vil også andre avtaler og samarbeidsområder hvor Norge og Russland deler interesser bli nevnt.

Videre vil jeg ta for meg forskjellige forvaltningsplaner og Stortingsmeldinger som belyser Norges forvaltningsplaner for Nordområdene. Det skal nevnes at forvaltningsplaner utarbeidet av Norge ikke har noen direkte betydning eller er juridisk bindende for Russlands forvaltning, men Norge har ved flere anledninger uttalt at vi ønsker å være en pådriver og et forbilde for Russland, med hensyn til hvordan forvaltningsplaner for havområder burde utarbeides og hva de burde inneholde. Dette gjelder for så vidt ikke bare i forhold til Russland, men også overfor resten av verden.

Arktisk Råd og Barentssamarbeidet er andre eksempler på samarbeidsorganer som har stor betydning for å kunne utvikle samarbeide videre. Det skal imidlertid nevnes at oppgaven

---

<sup>1</sup> Meld.St. 7 (2011-2012), s. 24-25

ikke er ment å gi en uttømmende liste over samarbeidsordninger mellom Norge og Russland. Den er ment å gi en oversikt over ressursforvaltningens status i dag, hvilke behov som gjør seg gjeldende og hvilke utfordringer som viser seg, og kan vise seg, i det videre arbeid mot en helhetlig forvaltning av ressurser i Barentshavet.

#### 1.4 Formål, utgangspunkt og problemstillinger

Formålet med, og utgangspunktet for oppgaven er å få en oversiktlig fremstilling av hvilke juridiske premisser og prinsipper som ligger bak de forskjellige samarbeid og avtalene mellom Norge og Russland i dag. Hovedproblemstillingene i avhandlingen vil være knyttet til fiskeri- og petroleumsaktivitet i Barentshavet, og de juridiske føringene som ligger til grunn for denne aktiviteten, både fra et mer generelt utgangspunkt med hovedvekt på Havrettstraktaten, og et mer konkret utgangspunkt med hovedvekt på samarbeidsavtaler mellom Norge og Russland.

Hovedfokuset når det gjelder bilaterale samarbeid vil være konsentrert rundt Delelinjeavtalen, som foruten å være en ren avgrensning av Norges havgrenser mot Russland i Barentshavet, regulerer både fiskeri- og petroleumssamarbeid. Det overordnede formålet er å se hvilke områder og problemstillinger denne avtalen klart regulerer, hvilke problemstillinger som fortsatt kan sies å være uregulerte, samt hvilke utfordringer som kan oppstå som følge av avtalen. Jeg vil ta for meg den historiske utviklingen som har ført frem til dagens ordninger, og til slutt få til en drøftelse av situasjonen i dag og utsiktene for mulige fremtidige samarbeid.

Det vil nødvendigvis være mange politiske forankrede synspunkter og meninger involvert i mange av drøftelsene, og i og med at dette er et høyst aktuelt tema om dagen, blir ikke oppgaven fullstendig uten. I tillegg er det en gang slik, at det juridiske aspektet, særlig rundt avtaler og samarbeid over grenser i stor grad er politisk motivert. Media har vært med

hele veien, og det har til og med blitt hevdet at man burde ha en egen traktat for Arktis<sup>2</sup>. Hovedsynspunktet er imidlertid at Havrettstraktaten er tilstrekkelig. Dette ser jeg på som et interessant tema, og i de videre drøftelsene vil jeg ta med dette synspunktet der det kan tenkes å være en aktuell problemstilling.

Som nevnt består nordområdesatsingen og samarbeidet i Barentshavet mye av politikk, og prosessene med å komme til samarbeidsavtaler og ordninger med Russland er mer kompliserte og sammensatte enn for eksempel å få gjennomslag for en lov i eget land. Men selv om det politiske aspektet til tider kan ta overhånd, er det på det rene at de fleste samarbeid og ordninger som ser dagens lys, på et eller annet stadium er regler som er juridisk forankret. Oppgaven vil inneholde mange politiske synspunkter og dokumenter, men det skal presiseres at hovedformålet med avhandlingen er å få frem hvilken rolle jussen har, hvilke juridiske føringer som ligger til grunn for prosessene og de endelige resultatene, og hvordan de praktiseres.

Som faktagrunnlag og utgangspunkt for oppgaven vil jeg ta for meg forvaltningsplanen for Barentshavet og Polhavet<sup>3</sup>, Delelinjeavtalen, samt andre forvaltningsplaner, utredninger og avtaler. Den røde tråden i avhandlingen skal være knyttet opp mot ønsket om en helhetlig forvaltning av havets ressurser, i samarbeid med Russland. På hvilke områder er det mulig å ha en felles forvaltning? På hvilke områder er det ønskelig å ha en felles forvaltning? Og på hvilke områder er det mulig at et samarbeid ikke er nødvendig? I flere tilfeller kan det argumenteres med at den mest effektive og forutberegnlige forvaltningen finner sted der det er én stat som har fullt og helt ansvar for reguleringen. Når det skal samarbeides kan det oppstå uenighet som er egnet til å svekke forvaltningen generelt. Dette er imidlertid ikke alltid like praktisk, for det er som regel slik, at stater ikke overlater slikt ansvar til andre uten videre. Formålet med en felles ressursforvaltning er først og fremst ivaretagelse av miljøet, bærekraftig utvikling og maksimalt økonomisk utnyttelse av ressursene. Men kan

---

<sup>2</sup> Lov og rett i Arktis

<sup>3</sup> Meld.St. 10 (2010-2011)

fokuset på en helhetlig felles ressursforvaltning muligens også gå utenfor det som er nødvendig? Russland og Norge har allerede et godt etablert samarbeid om fiskeriforvaltningen av felles fiskebestander i Barentshavet, og med grunnlag i forvaltningsplaner og eksisterende avtaler, viser det seg ønskelig med et samarbeid med Russland på flere områder.

### 1.5 Avgrensning og konkretisering

Forvaltning av ressurser vil i vid forstand kunne omfatte mye, og det vil derfor være nødvendig å avgrense oppgaven opp i mot dette vide temaet. Jeg vil ta utgangspunkt i de to største og viktigste ressursene Norge har som kyststat, nemlig fisk og petroleum. Det vil imidlertid være nærmest en umulighet å utelukke, eller overse, andre samarbeidsområder dersom oppgaven skal kunne fremstå som så fullstendig som mulig. Mange av samarbeidsområdene henger naturlig sammen, og flere avtaler regulerer mer enn bare ett område eller emne. Andre viktige samarbeidsområder mellom våre to land er særlig miljø og utslippsregulering, som naturlig henger sammen med høsting og utvinning av de overnevnte ressursene. Det foreligger også et samarbeid om håndtering av atomavfall<sup>4</sup>, og det ble i 2011 inngått en juridisk bindende avtale mellom Arktisk råds medlemsland om søk – og redningssamarbeid i Arktis. Ønsket om et godt miljøsamarbeidet står sterkt, er i stadig utvikling, og er av stor betydning for videre samarbeid på alle områder, og særlig i forhold til fremtidig utvinning av petroleum på begge sider. Når det gjelder fiskerisamarbeidet, er dette det samarbeidet som har lengst fartstid og er gjennom flere tiår karakterisert som det mest vellykkete samarbeidet mellom Norge og Russland. Her vil jeg ta for meg fiskerisamarbeidet slik det fremstår i dag, ved å se på Delelinjeavtalen, som i dette tilfellet opphever den gamle Gråsoneavtalen fra 1978, og om, eventuelt hvilke, konsekvenser dette har for fiskeriforvaltningen. I denne sammenheng er det også en interessant problemstilling rundt sameksistensen av petroleum og fiskeri. Den omstridte delen av Barentshavet har frem til Delelinjens fremtreden hatt et moratorium mot leting og

---

<sup>4</sup> Meld.St.11 (2009-2010)



utvinning av petroleum, og havområdet har av den grunn vært skjermet fra problemstillingen rundt sameksistens av disse to ressursene.

## **1.6 Den videre fremstilling**

Den videre fremstillingen av avhandlingen omfatter fire hovedkapitler. I kapittel 2 skal de konkrete problemstillingene for oppgaven oppstilles, gjennomgås og konkretiseres. Problematisering og konkretisering av behov og utfordringer for et godt samarbeid med landet i øst er ment å gi et grunnlag for den videre, og noe mer juridisk rettede fremstilling i kapittel 3 og 4. Kapittel 3 er viet til Havrettstraktaten, med hovedtyngde på de utgangspunkt for plikter og rettigheter denne oppstiller for forvaltning av ressurser, knyttet opp til problemstillingene rundt fiskeri, petroleum og miljø, og hvilke føringer Havrettskonvensjonen legger for de oppstilte problemstillingene. Videre skal kapittel 4 hovedsakelig redegjøre for Delelinjeavtalen og dens regulering av fiskeri- og petroleumsressurser, samt belyse annet relevant samarbeid mellom Norge og Russland. Hvilke prinsipper som ligger til grunn for dette, og hvordan de fungerer i dag er viktig for å få et overordnet perspektiv på forvaltningen som helhet. Også i dette kapitlet er de omtalte ordningene i hovedsak knyttet opp til problemstillingene i kapittel 2. I kapittel 5 vil det bli lagt frem en evaluering av samarbeidsregimet mellom Norge og Russland i dag, med hovedvekt på de juridiske betraktninger som er oppstillet underveis. Det store spørsmålet om hvorvidt samarbeidsordningene i dag er tilstrekkelige, skal prøves belyst og analysert.

## **2 Ressursforvaltning – behov og utfordringer**

I dette kapitlet skal det i første omgang belyses hvilke problemområder som eksisterer ved samarbeid om felles ressursforvaltning, samt konkrete problemstillinger som foreligger ved samarbeid om ressursforvaltning mellom Norge og Russland i Barentshavet. Hvorfor

trenger Norge et samarbeid med Russland? Hvilke behov har man for forvaltning av ressurser i Barentshavet? Hvorfor har man behov for en plan for forvaltning av ressurser? Trenger man juridisk bindende regler, eller er det like greit med mer uformelle løsninger? Hva er politisk ment? Hvilken rolle har jussen, og hvilke juridiske prinsipper og føringer ligger bak ressursforvaltningen? Dette kapittelet er ment å være en analyse av behovene for felles forvaltning av ressurser i Barentshavet, samt å gi en oversikt over hvilke utfordringer som reiser seg i forhold til ressursforvaltningen med Russland. Målet er å identifisere problemstillinger man står ovenfor i ønsket om videreutvikling av en helhetlig felles ressursforvaltning mellom Norge og Russland.

For å finne ut av hvilke behov det er for forvaltning av ressursene i Barentshavet må det først og fremst sees på hvilke ressurser som er der, og på hvilke ressursområder det er behov for forvaltning av ressursene. For å få belyst dette så godt som mulig tar jeg for meg forvaltningsplanen for Barentshavet, samt andre stortingsmeldinger for Nordområdene som har blitt til de siste årene, hvor de forskjellige ressursene har blitt redegjort for. Eksempel på andre utredninger er Regjeringens Nordområdestrategi<sup>5</sup> og Visjon og virkemidler for Nordområdene<sup>6</sup>.

De viktigste ressursene i Barentshavet er, som jeg også vil fokusere på i oppgaven, fiskeri og petroleum. Dette fremkommer blant annet i forvaltningsplanene for Barentshavet<sup>7 8</sup> og i melding til stortinget om Nordområdene og dens visjon og virkemidler<sup>9</sup>. Overenskomsten mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet, heretter referert til som Delelinjeavtalen, som er ment å regulere samarbeid om fiskeri og petroleumsforekomster, forsterker også det faktum at disse ressursene er to av de

---

<sup>5</sup> Regjeringens Nordområdestrategi

<sup>6</sup> Meld.St.7 (2011-2012)

<sup>7</sup> St.meld.nr. 8 (2005-2006)

<sup>8</sup> Meld.St.10 (2010-2011)

<sup>9</sup> Meld.St. 7 (2011-2012)

viktigste i Nordområdene og spesielt i Barentshavet. I 2005-2006 ble det for eksempel utviklet et program for langsiktig satsing på forskning og utvikling i nordområdene, kalt "Barents 2020". I dette programmet er hovedfokuset petroleumsvirksomheten i nordområdene, og et ønske om framtidig samarbeid på området med Russland. Det eksisterer veldig mange slike programmer, forskningsområder og lignende, som er utarbeidet av forskjellige offentlige etater og andre organisasjoner. Det vil imidlertid, etter oppgavens omfang, bli for detaljert å skulle gå gjennom alle disse, og jeg nøyer meg med å kommentere og henvise til dem der det viser seg hensiktsmessig og drøftelsene trengs underbygget.

## 2.1 Det juridiske aspektet i ressursforvaltningen

Ressursforvaltning er et sammensatt område bestående av mange forskjellige typer traktater, forvaltningsplaner, lover, avtaler og lignende. Jeg ser det hensiktsmessig å kommentere disse dokumentene i forhold til deres juridiske betydning og gjennomslagskraft. I ressursforvaltningen mellom Norge og Russland er det i hovedsak Havrettstraktaten, Delelinjeavtalen, nasjonale rettsregler, forvaltningsplaner og andre bilaterale samarbeid som ligger til grunn for all aktivitet og samarbeid.

### 2.1.1 Havrettstraktaten

Havrettstraktaten er folkerettslig bindende for både Norge og Russland, og ligger til grunn for all aktivitet på, i og under havet. De konkrete bestemmelsene som er relevante for staters rettigheter og plikter i forhold til ressursforvaltning vil jeg komme nærmere inn på i kapittel 3. Havrettstraktaten er ansett som det grunnleggende regelverk for all aktivitet på havet.

Gjeldende status er at de generelle, fundamentale hovedreglene og utgangspunktene utledes av Havrettskonvensjonen, mens det videre er opp til statene å fastsette mer spesielle regler. Denne hierarkiske oppbyggingen av rettsregler er vel kjent og eksisterer i de fleste rettssystemer. Av Havrettskonvensjonen utledes rettigheter og plikter, men både

rettighetene og pliktene er gitt i et begrenset omfang. Reglene som statene har adgang til å fastsette skal være i overensstemmelse med prinsippene som Havrettskonvensjonen legger til grunn. Dette gir statene en begrenset frihet til å regulere sine rettigheter og plikter i forhold til hverandre og områdene som skal reguleres, både med tanke på nasjonale bestemmelser og samarbeidsavtaler over havgrensene.

### 2.1.2 Delelinjeavtalen

Delelinjeavtalen er en bilateral avtale mellom statene, som er fremforhandlet av statene selv. Delelinjeavtalens juridiske karakter gir gjennomslagskraft i form av at den følger folkerettens juridiske prinsipper.

### 2.1.3 Nasjonale rettsregler

Nasjonale rettsregler er i utgangspunktet kun bindende innenfor nasjonale grenser. Et problemområde er her at stater som grenser til hverandre, slik som Norge og Russland, har forskjellige nasjonale bestemmelser rundt ressursforvaltning, men skal samarbeide om en felles forvaltning. Dette kompliserer naturligvis et samarbeid over havgrensene, og er egnet til å skape uoverensstemmelser.

### 2.1.4 Forvaltningsplaner

Forvaltningsplaner er politiske dokumenter som i utgangspunktet ikke har noen juridisk gjennomslagskraft overfor andre stater. Som nevnt innledningsvis har for eksempel ikke norske forvaltningsplaner noen form for juridisk betydning i Russland. Norske forvaltningsplaner kan imidlertid sies å ha en stor politisk betydning, ved at forvaltningsplaner utarbeidet av Norge kan være en modell for forvaltningsplaner i andre land. Viktigheten av forvaltningsplaner for havområdene kan derfor sies å være særdeles viktig i et politisk perspektiv. Dersom det på russisk side utvikles en forvaltningsplan for Barentshavet med liknende prinsipper som i den norske, vil det uten tvil kunne påstås at

man har kommet mye nærmere en forvaltning som omfatter hele Barentshavet, selv om planene ikke er utviklet som en enhet.

Grunnlaget for en helhetlig og økosystembasert forvaltning av norske havområder ble lagt i Stortingsmeldingen ”Rent og rikt hav” i 2001-2002.<sup>10</sup> Frem til denne såkalte havmiljømeldingen ble utarbeidet, ble de forskjellige ressursene og havområdene forvaltet og vurdert mer adskilt fra hverandre. Dette kan derfor sees på som begynnelsen av arbeidet med utviklingen av helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner. Forvaltningsplanen for helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten<sup>11</sup> var den første forvaltningsplanen utformet noensinne for et havområde i Norge. Oppfølgeren, Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, ble utarbeidet i 2010<sup>12</sup>. Disse forvaltningsplanene har de senere årene også vært grunnlaget for forvaltningsplaner i andre norske havområder, som for eksempel Norskehavet<sup>13</sup>, og det er ventet en helhetlig forvaltningsplan for Nordsjøen og Skagerrak i 2013. Bakgrunnen for at nettopp Barentshavet og Polhavet ble gjenstand for den første forvaltningsplanlegging til havs, er nok det store fokuset på Nordområdene de siste årene, og muligens et utslag av at avtalen om avgrensning etter 40 år endelig ble en realitet. Per dags dato eksisterer det et utbygd felt og et felt hvor det er påvist funn av petroleumsressurser i Barentshavet, henholdsvis Snøhvit og Skugard<sup>14</sup>. I det omstridte området, hvor det har vært gjensidig forbud, et såkalt moratorium, mot leting og utvinning av petroleum frem til Delelinjeavtalens fremtreden, er det i kraft av avtalen nå åpnet for dette. Behovene for regulering av ny aktivitet er derfor viktig på flere områder. I forvaltningsplanen som ble lagt frem i både i 2005-2006 og 2010-2011 beskrives

---

<sup>10</sup> St.meld.nr 12 (2001-2002)

<sup>11</sup> St.meld.nr. 8 (2005-2006)

<sup>12</sup> Meld.St.10 (2010-2011)

<sup>13</sup> St.meld.nr. 37 (2008-2009)

<sup>14</sup> Meld.St.7 (2011-2012), s. 113-114

Barentshavet som et ”rent og rikt hav”<sup>15</sup>, og i denne sammenheng kommer i høyeste grad behovet for forvaltningsplaner og ivaretagelse av økosystemet frem. Effekten og viktigheten av forvaltningsplaner skal derfor ikke undervurderes.

## 2.2 Behov og utfordringer

Slik jeg ser det, er det på overordnet plan for Norges del, to typer utfordringer som stikker seg frem. Det første er hvordan man skal få til en best mulig forvaltning på egen side av grensen. Dette går imidlertid utenfor avhandlingens oppgave, og vil ikke bli viet stor oppmerksomhet. Det skal dog bemerkes, at forvaltningen på egen side henger tett sammen med ønsket om en felles forvaltning, og selv om norsk ressursforvaltning i utgangspunktet går utenfor oppgavens tema, er den fortsatt en sammensatt del av den felles forvaltningen av ressurser vi har, og ønsker å ha med Russland. Den andre utfordringen i forvaltningen av ressurser er derimot essensen i avhandlingen. Denne utfordringen omfatter forvaltningen av ressurser, og etter min mening det interessante - det høyst sannsynlig utvidede samarbeidet med Russland. De kulturelle, politiske og ikke minst de juridiske forskjellene mellom landene, vil i stor grad påvirke utviklingen av prosessen med felles forvaltning av ressursene i Barentshavet. På den ene siden skal Norge forvalte sine ressurser på en god måte, men utfordringen ligger i forvaltning av ressurser som naturlig befinner seg både i norsk sone og i russisk sone. I fiskeriforvaltningen gjelder dette i hovedsak vandrende fiskebestander (migratory species), og i petroleumssektoren gjelder dette såkalte grenseoverskridende petroleumsforekomster. For at disse skal kunne utnyttes på best mulig måte, er det behov for samarbeid mellom landene som skal forvalte disse ressursene.

Når det gjelder behov for forvaltning av ressursene i Barentshavet ligger disse på flere plan og vil bli behandlet i de neste kapitlene.

---

<sup>15</sup> St.meld.nr. 8, s.7 og Meld.St. 10, s.6

Et annet spørsmål som reiser seg i forbindelse med dette, er hvorvidt det er et behov for mer konkrete juridiske regler, eller kan det i noen tilfeller være like hensiktsfullt og riktig med mer uformelle løsninger? Dersom utviklingen av forvaltningsplaner på både norsk og russisk side gjennomføres med harmoniserende prinsipper, kan det tenkes at behovene for detaljerte juridiske avtaler ikke trengs i like stor grad. Problemet med slike mer uformelle løsninger og samarbeid er imidlertid vanskelig med tanke på etterlevelse og håndheving. Dersom den ene staten ikke etterlever prinsippene i praksis, er det vanskelig for den andre staten å gjøre noe med det. Juridisk bindende avtaler gir forutberegnelighet, har en preventiv effekt, og gir som regel en rett til håndhevelse og regulering av problemstillinger som er egnet til å skape uoverensstemmelser. I en viss grad kan det imidlertid være vanskelig å inngå juridisk bindende avtaler på tvers av hav – og landegrenser. Etter min mening er det imidlertid udiskutabelt til det beste for to land å ha klare regler og retningslinjer å gå etter, men på den andre siden er det et faktum at slike avtaler og regler er vanskelige å enes om. Ta eksempelvis Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland. Det tok 40 år før det ble en enighet om hvordan delingen skulle gjennomføres. I mellomtiden har det eksistert en mellomløsning ved Gråsoneavtalen av 1978, som tilsynelatende har fungert godt. Denne avtalen avløses ved Delelinjeavtalen, som i all hovedsak sier at samarbeidet om fiskerinæringen mellom Norge og Russland skal fortsette med grunnlag i avtalene som er inngått på området.

For ordens skyld vil jeg videre først ta for meg fiskeri og petroleum hver for seg, samt behovene for miljøsamarbeid og utfordringene som eksisterer på dette området. Miljøbetraktningene henger imidlertid tett sammen med fiskeri- og petroleumsressursene, slik at disse også vil bli redegjort for fortløpende. Til slutt vil jeg ta for meg utfordringen ved å tilrettelegge for sameksistens mellom ressursene.

### 2.2.1 Behov og utfordringer i forhold til fiskeriressursene

Hovedproblemstillingene i henhold til fiskeriressursene mellom Norge og Russland er forurensning av havet og forvaltning av vandrende bestander. I forhold til forurensning er

nok det største problemet utslipp som kan påvirke fiskebestandene. Forurensning i form av utslipp er regulert internt i statenes nasjonale lovgivning, samtidig som føringene for hva disse reglene skal inneholde utledes av Havrettstraktaten. Utfordringen og behovet ved forurensning, som ved de andre områdene, kan tenkes å være at samarbeid på området trengs for å harmonisere reglene hos Norge og Russland. Dette er imidlertid en mer generell havmiljørettslig problemstilling, som ikke er spesiell for samarbeidet mellom Norge og Russland. Jeg vil komme inn på denne problemstillingen mer generelt, men den vil ikke bli like grundig behandlet som fiskeriforvaltningen.

I forhold til de vandrende fiskebestandene er problemstillingene knyttet til forvaltningen av disse og såkalt UUU-fiske (ulovlig, urapportert og uregulert fiske). Det skal nevnes at bekjempelsen av slikt UUU-fiske omtrent sies å være bekjempet de siste årene.<sup>16</sup> I denne forbindelse er også ulovlig utkast av fisk et viktig problemområde. De vandrende fiskebestandene (migratory species) beveger seg mellom Norge og Russland sine grenser, og tilstanden av bestandene er avhengig av at det foreligger samarbeid og enighet om fangstpolitikken mellom landene. Dersom det ikke hadde eksistert noen enighet om for eksempel kvoter, og landene fastsatte regler om fiskeri uavhengig av hverandre ville overfiske fort kunne bli resultatet. Dersom vi ser for oss at Norge og Russland ikke hadde noen avtale om fiskeriforvaltningen, ville realiteten sannsynligvis vært at begge land ville fisket mest mulig, så fort som mulig, i frykt for at den andre staten skulle fiske mest, og at det ikke ble noe igjen. Viktigheten av et forutberegnlig, konsist og effektivt samarbeid mellom Norge og Russland om fiskeriressursene er udiskutabel.

#### 2.2.1.1 Vandrende fiskebestander

Behovene for felles forvaltning av fiskeriressursene viser seg først og fremst i forhold til det overnevnte, nemlig vandrende bestander. De vandrende bestandene befinner seg både i norsk sone og i russisk sone, og behovet for å samarbeide om disse ressursene er først og

---

<sup>16</sup> Fiskeri- og kystdepartementet. *Konsekvenser og omfang av ulovlig, uregulert og uregistrert fiske UUU-fiske.*



fremst for å bevare bestandene og sikre at de ikke reduseres som følge av overfiske. Å unngå overfiske er i begge staters interesse dersom det skal tenkes langsiktig, noe Norge og Russland har gjort i lang tid. Men selv om Norge og Russland er de som fisker mest i disse områdene, og det er de som fastsetter kvoter, maskevidder og lignende gjennom den blandede norsk – russiske fiskerikommisjonen, har også andre stater tillatelse til å fiske i disse områdene. Det er derfor viktig, som nevnt overfor, og en utfordring, at reglene på norsk og russisk side harmoniserer, og at de håndheves på noenlunde likt nivå. Selv om dette fiskerisamarbeidet per dags dato er karakterisert som svært vellykket, er ressursene i havet i stadig utvikling, og bestemmelsene rundt regelverket må stadig oppdateres og videreutvikles. Etter at avtalen om maritim avgrensning i Barentshavet kom i stand, er det også viktig for partene å ta hensyn til sameksistensen mellom fiskeri og petroleum, slik at arbeidet med å opprettholde det gode samarbeidet om fiskeriressursene fortsetter. Dette er kanskje den største utfordringen i forhold til fiskeriressursene. Her kommer, naturlig nok, viktigheten av og behovet for helhetlige forvaltningsplaner inn i bildet, og et arbeid med å forene de to viktigste ressursene i Barentshavet blir en utfordring både for fiskerinæringen, havmiljøet og hensynet til petroleumsaktivitet.

#### 2.2.1.2 Dumping av fisk

Dumping av fisk har vært et omdiskutert tema de siste årene. Norge har siden 1987 hatt utkastforbud i sine fiskeriforvaltningsbestemmelser<sup>17</sup>. De siste årene har Norge aktivt gått inn for å redusere dumping av fisk, og har ved mange anledninger tatt særlig russiske fiskebåter for overtredelse av denne bestemmelsen. Høsten 2011, ved den årlige sesjonen i den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen hvor kvoter og regler for samarbeidet om felles forvaltning av fiskeriressursene fastsettes, ble det inngått avtale mellom Norge og Russland om at det skulle være lov med dumping av fisk som ikke egnet seg til mat. Det ble protestert kraftig fra blant andre Naturvernforbundet og den norske Kystvakten med grunnlag i at det ville bli umulig å skille fisken som dumpes. I tillegg ville det bli umulig å håndheve dumpingforbudet, og faren for at det ville bli dumpet mer fisk, også ulovlig ville

---

<sup>17</sup> Fiskeri- og kystdepartementet. *Utkast*.

bli stor. Videre ville den bærekraftige utviklingen stå i fare. Det ble også anført at denne avtalen strider mot Havressurslovens strenge dumpingforbud. Norge reserverte seg etter dette mot de nye utkastreglene, og i februar 2012 ble det avholdt et ekstraordinært møte med sikte på å komme til enighet om utkastreglene. Enighet ble også utfallet av det ekstraordinære møtet, og Norge og Russland sksl fortsette arbeidet med å kontrollere og håndheve dumpingforbudet. Dette er imidlertid et godt eksempel på at Norge og Russland i realiteten har et vel fungerende samarbeid. Det kan sies at Russland i en mindre grad tar hensyn til miljøet og er mindre opptatt av å overholde de regler og bestemmelser som ligger til grunn for samarbeidet, eksempelvis ved at russiske fisketråler til stadighet blir tatt av den norske Kystvakten for dumping av fisk og for ikke å overholde de reglene som er utarbeidet. Men når det kommer til samarbeidsviljen i seg selv har Norge og Russland lang tradisjon for å komme til enighet i spørsmål om fiskeriforvaltning av felles bestander.<sup>18</sup> Etterlevelsen av bestemmelsene kan i noen tilfeller problematiseres, men overordnet må det kunne sies at samarbeidet er vellykket.

### 2.2.2 Behov for og utfordringer ved samarbeid om petroleumsaktivitet

Først og fremst er spørsmålet hvilke behov som eksisterer for et samarbeid innenfor petroleumssektoren. Er det et overhodet behov for samarbeid? Petroleumsressurser er i utgangspunktet et nasjonalt anliggende, og for at gevinsten av utvinningen skal tilkomme den staten som utvinner petroleumen, kan det sies at samarbeid generelt innenfor petroleumssektoren ikke er strengt nødvendig. Statene har suveren rett til utnyttelse av petroleumsressursene på kontinentalsokkelen etter Havrettstraktatens bestemmelser. Regelverket rundt dette vil jeg komme nærmere tilbake til i neste kapittel.

Etter mine betraktninger ligger behovene på to forskjellige plan. For det første er det et reelt behov for samarbeid ved såkalte grenseoverskridende petroleumsforekomster. For det andre kan det være behov for samarbeid når det gjelder miljøkonsekvensene av

---

<sup>18</sup> Finnmarken. *Ny enighet om utkast med Russland.*

petroleumsaktivitet generelt. Disse to problemstillingene er, etter mitt syn, de mest problembaserte innenfor dette feltet.

Det er ingen tvil om at leting og utvinning av petroleum i seg selv kan være en påkjenning for miljøet og en risikofylt aktivitet, men etter norsk lovgivning for leting og utvinning av olje og gass foreligger en lang prosess med tillatelser, utredninger og lignende for å kunne starte og gjennomføre utvinning. Dette er for Norges del gjennomført i petroleumsloven. Disse reglene er til for å regulere petroleumsaktiviteten, og ivareta miljøet samt sikre en forsvarlig aktivitet i de aktuelle områdene. Det interessante er, og denne problematikken har aldri vært aktuell mellom Norge og Russland før, om og eventuelt når det blir funnet petroleum i nærheten av den nye delelinjen, og det skal samarbeides om utvinningen, hvordan det blir i praksis. I de neste to kapitlene skal de to overnevnte problemstillingene prøves belyst.

#### 2.2.2.1 Grenseoverskridende petroleumsforekomster

Når det gjelder eventuelle grenseoverskridende petroleumsforekomster er behovet for samarbeid stort. Etter Delelinjeavtalens fremtreden er spørsmålet om hvorvidt Norge og Russland skal samarbeide ved et eventuelt funn, som strekker seg over begge sokler, i teorien avklart. Avtalen konstaterer, at dersom slike funn blir en realitet, skal partene samarbeide og utnytte forekomsten som en enhet. Dermed har man kommet et skritt nærmere en samarbeidsordning på petroleumsfronten. Dersom det blir oppdaget et felt som strekker seg over begge sider av avgrensningslinjen er hovedproblemstillingen derfor hvordan et samarbeid skal håndteres og utvikles. Uten noen form for samarbeid mellom statene som har rett til utnyttelse, vil situasjonen gjerne bli at det er om å gjøre å finne feltet først, for så å utvinne så mye som mulig før den andre staten oppdager feltet. Dette har vært tilfellet flere steder i verden gjennom tidene, og konsekvensene av dette blir, at når ressursene utvinnes blir gjerne ikke utvinningen optimal. For optimal økonomisk og forsvarlig utvinning er samarbeid om dette svært ønskelig. Problemstillingen løses gjerne ved såkalte unitiseringsavtaler mellom de berørte rettighetshaverne. En avtale om å inngå en unitiseringsavtale dersom det blir gjort funn av grenseoverskridende

petroleumsforekomster er nå, som sagt inngått mellom Norge og Russland i Barentshavet, som jeg også vil komme tilbake til i neste kapittel. Utfordringene ved et slikt samarbeid er variert og kan til tider bli komplisert og trekke ut i tid. Prinsippet er at når en slik forekomst blir lokalisert, inngås det en avtale om hvordan feltet skal utvinnes. Men i praksis kan det bli uforutsette uoverensstemmelser, som for eksempel uenighet om utvinningstillatelser, andelsbestemmelser, sikkerhetsbestemmelser og så videre. Delelinjeavtalen stiller opp regler om hvordan samarbeidet skal fungere, men i praksis kan det tenkes at prosessen blir komplisert. I tillegg til den konkrete problemstillingen om hvordan samarbeidet skal fungere, er det mange andre faktorer som spiller inn, blant annet miljø, politikk og jus. Hvordan avtalen skal tolkes, forskjellige synspunkter på miljøutfordringer, det økonomiske aspektet og så videre. At Norge har juridisk bindende retningslinjer og regler for leting og utvinning av petroleum<sup>19</sup> har ingen bindende kraft overfor Russland. Her kommer jussen inn i bildet. Forvaltningsplaner, stortingsmeldinger og andre utredninger ser behovene og utfordringene med å etablere et helhetlig forvaltningssamarbeid med Russland i forhold til petroleumsvirksomhet som et stort satsingsområde. Og til sist, men ikke minst, ved et samarbeid om petroleumsforekomster er det ikke kun snakk om samarbeid mellom to land, men det er så vel snakk om privat - offentlig samarbeid, på begge sider. Dette kan være en utfordring i seg selv. Det er ikke utelukkende landene som sådan som har all makt over hvordan samarbeid utvikles, de private og i forhold til petroleumsvirksomhet, de privat – offentlige firmaene har stor makt, spesielt i Russland. De aktuelle olje- og gassaktørene i Russland er offentlig styrt, som vil si politisk styrt, og dette kan tenkes å svekke ivaretagelse av for eksempel grunnleggende miljøhensyn. Dette kan etter min mening være en stor utfordring, spesielt når det gjelder samarbeide med Russland.

#### 2.2.2.2 Grenseoverskridende miljøkonsekvenser

Den andre problemstillingen ved petroleumsaktivitet til havs er grenseoverskridende miljøkonsekvenser. Disse knytter seg ikke utelukkende til grenseoverskridende petroleumsforekomster, men til utvinning av petroleum mer generelt. Dersom et felt ligger

---

<sup>19</sup> Petroleumsloven kapittel 2-4

nære avgrensningen mot en annen stat kan faren være stor for at dette kan påvirke den andre stats utvinningsmuligheter, annen aktivitet på denne statens side, samt at forurensning som følge av utvinning kan gå ut over den andre. Petroleumsutvinning i seg selv kan ha en uheldig påvirkning på havets struktur og balanse, og jo nærmere den andre siden et felt ligger, jo større konsekvenser kan det tenkes å gi den andre staten, eksempelvis ved sameksistens ved fiskeri- og petroleumsaktivitet. Denne problemstillingen er det imidlertid vanskelig å si mye om før det er et konkret felt som skal unitiseres. Det er dog mulig å si noe om generelle risikoer ved utvinning, og hvilke prinsipper som burde ligge til grunn for dette. Samtidig er dette en problemstilling og en risiko som kan reduseres ved at staten eller statene som skal utvinne har forsvarlige bestemmelser rundt utvinning av petroleum. Som tidligere nevnt har Norge omfattende prosedyrer og regelverk som følges ved tildeling av tillatelser<sup>20</sup>, samt for forsvarlig utvinning<sup>21</sup>. Men for at en stat skal kunne føle seg trygg på sin side, er det igjen nødvendig at den staten de deler havgrense med også har forsvarlige og forutsigbare regelverk. Her kommer igjen viktigheten av å harmonisere regelverk over havgrenser inn i bildet. Dette blir imidlertid en litt mer overordnet problemstilling som det er utfordrende å gi et konkret godt svar på. Havrettstraktatens generelle bestemmelser om ivaretagelse av miljøet vil gi veiledning for hvordan statene skal opptre et steg på veien, men spørsmålet er hvorvidt mer konkrete regler om hvordan man skal sikre seg mot denne type mulige konsekvenser burde vært utformet i form av samarbeid mellom statene. Det fremkommer at Norge generelt er ansett å være mer forsiktige enn Russland, når det kommer til miljøvernsspørsmål, og det har ikke vært noen hemmelighet at miljøkonsekvenser ikke har vært Russlands høyeste prioriteringer. Tendensen er imidlertid at også Russland er på vei til å bli mer opptatt av miljøproblematikken. Det kan muligens diskuteres hvorvidt dette muligens er en mer ytre oppfatning fra vesten, og at Russland på grunn av press fra vestlige samarbeidspartnere ser seg nødt til å fremstå mer miljøinteresserte. Men med press på miljøbetraktninger vil

---

<sup>20</sup> Petroleumsloven kapittel 3

<sup>21</sup> Petroleumsloven kapittel 4

Russland samtidig bli nødt til å forholde seg til problemene, og samarbeide om problematikken for et godt havmiljø.

Grenseoverskridende miljøproblemer ved petroleumsvirksomhet i forhold til fiskeriforvaltningen er en særdeles aktuell problemstilling når det gjelder miljømessige behov i Barentshavet. Fiskerinæringen er svært viktig i Barentshavet, og for at den skal kunne videreutvikle seg i riktig retning er det et stort behov for riktig regulering av den fremtidige petroleumsvirksomheten i dette området. Her blir behovet for et samarbeid mellom Norge og Russland satt ytterligere på spissen. Dersom Norge og Russland ikke har noen enighet om samarbeid om miljøutfordringer rundt petroleumsaktivitet i Barentshavet, vil uten tvil fiskerinæringen lide et stort tap. Viktigheten av et samarbeid om miljøet, herunder ivaretagelse og forvaltning av de levende ressurser som befinner seg der er uomtvistelig.

### 2.2.3 Juridiske og politiske utfordringer

Som nevnt innledningsvis i avhandlingen, kan forskjellene mellom det russiske og det norske rettssystemet tenkes å være en stor utfordring ved samarbeidet mellom landene. I dette avsnittet skal denne utfordringen forsøkes belyst. For det første er det en utfordring i seg selv å ha nasjonale rettsregler som ikke harmoniserer over havgrensene, når det skal samarbeides om forvaltning av de aktuelle ressurser. Norge og Russland har ulike rettslige tradisjoner og prinsipper, og samarbeid kan fort tenkes mer innviklet enn først antatt. For det andre er det en utfordring å løse eventuelle konflikter som oppstår ved et samarbeid. Dette kan særlig tenkes problematisert ved uoverensstemmelser ved grenseoverskridende petroleumsforekomster. Dersom det oppstår uenighet mellom partene, for eksempel ved at de ikke kommer til enighet om en unitiseringsavtale, eller ved deler av den, kan prosedyrene med å komme til enighet bli vanskelige. Selv om Delelinjeavtalen oppstiller retningslinjer for hvordan uenigheter skal håndteres, kan det tenkes at disse likevel blir vanskelige å gjennomføre og komme til enighet om, på grunn av landenes grunnleggende forskjeller i rettstradisjon og tvisteløsningsmekanisme. Særlig med tanke på at det er store

nasjonale ressurser de skal enes om, og i tillegg til at dette gjerne skal løses av jurister som kanskje ikke forstår hverandres tankemåte.

#### 2.2.4 Behov for og utfordringer ved miljør Samarbeid

De miljømessige behovene for felles ressursforvaltning viser seg også på flere plan. Miljøbetraktninger omfatter mye. Det første man gjerne tenker på i forhold til miljømessige behov, er forurensning, og når det gjelder forurensning kan det forekomme på flere måter. Miljøbehovene gjenspeiler seg i alle havområder der det er aktivitet, og disse behovene har fått betydelig mer oppmerksomhet de siste årene.

Miljøutfordringene viser seg i høy grad i de overnevnte problemstillingene, og miljøspørsmålene er forskjellige. I dette avsnittet vil jeg imidlertid ta for meg hvilke behov og utfordringer som fremkommer konkret ved aktivitet til havs i forhold til de aktuelle ressursene fiskeri og petroleum. Jeg har innledningsvis avgrenset mot skipstrafikk, og følgelig vil utslipp fra skip, og lignende form for forurensning falle utenfor avhandlingens tema. Det nevnes likevel at slik forurensning har stor påvirkning på miljøet, og er et område som i stor grad viser seg i planer og utredninger når det gjelder ønsket om et helhetlig samarbeid med Russland. Førre-var-prinsippet er et prinsipp som har fått enorm oppmerksomhet de senere tiår, og både dette og prinsippet om bærekraftig utvikling ligger i dagens regelverk til grunn for all forskning, utvinning, utvikling og aktivitet på havet.

Det er generelt behov for forvaltning av ressurser for å få en god balanse mellom verdiskapning og bærekraft. Samarbeid over havgrensene kan være med på å balansere denne konflikten mellom industriinteresser og miljøinteresser. Dette er selve kjernen i prinsippet om bærekraftig utvikling. I første omgang ønsker en stat alltid å ha en høyest mulig økonomisk avkastning av ressursene sine, og en verdiskapning i samfunnet som følge av disse. Og her kommer hensynet til økosystemet og dets virke inn i bildet som en slags brems for å kunne utvinne så mye som mulig, så fort som mulig. Tanken er at det må langsiktig planlegging til for at den optimale avkastning og verdiskapningen skal kunne realiseres. Havet innehar både fornybare og ikke-fornybare ressurser, henholdsvis fisk og

gass/olje. Ressursene må forvaltes med balansegang og forsiktighet. Dette krever for det første god planlegging på nasjonalt nivå, men ikke mindre et godt samarbeid over havgrensene, om havet som helhet. Bærekraftig utvikling omfatter i første omgang hensynet til at økosystemet bevares og balanseres, men på den andre siden er det økonomiske aspektet også viktig. Meningen er å kunne utvinne så mye som mulig av ressursene opp til naturens tålegrense, slik at det ikke er fare for at havet går ”tomt”, eller at aktiviteten som utøves ødelegger sjansene for å høste og utvinne de andre ressursene som eksisterer. Her er det henholdsvis fisk og petroleum som er de aktuelle ressursene. Som det vil fremkomme tydeligere i neste avsnitt, kommer her viktigheten av å ha høyest mulig kunnskap, samt samarbeide om havets ressurser i søkelyset.

Regjeringen uttalte i Nordområdestrategien i 2006, at ”Kunnskap er selve navnet i nordområdestrategien”.<sup>22</sup> Denne setningen har vært gjentatt utallige ganger de siste årene, og satsingen rundt Nordområdene har siden dette hatt en stor utvikling. For at man skal kunne ivareta miljøet, utnytte ressursene og realisere verdiøkningen på samme tid, er det ingen tvil om at høy kunnskap om havområdene og ressursene er viktig, og utfordringen ligger muligens i at kunnskapen må deles og anvendes i samarbeid med nettopp Russland. I denne forbindelse skal det nevnes at et samarbeid mellom Russland og Norge om et felles miljøovervåkningssystem har kommet i gang og er i stadig utvikling. Kapittel 4 foretar en grundigere forklaring rundt dette miljør samarbeidet.

Det er videre behov for konkrete ordninger, samarbeid og beredskap for å unngå ulykker, som for eksempel eksplosjoner, store oljelekkasjer og lignende. Her er det i tillegg stort behov for samarbeid mellom landene. Forvaltningsplanen for Barentshavet nevner spesifikt ulykken og oljeutslippet i Mexicogulfen<sup>23</sup>. Det har stor betydning, at for eksempel Norge og Russland har et samarbeid over grensene når det gjelder utvinning av petroleum, og helst før utvinning er i gang. Dersom Norge har klare kjøreregler for hvordan sikkerheten

---

<sup>22</sup> Regjeringens Nordområdestrategi

<sup>23</sup> Meld.St 10 (2010-2011), s.94-95



og beredskapen skal være på norsk side, er dette et godt utgangspunkt, men dersom Russland ikke har slike regler, vil en eventuell ulykke på russisk side kunne ramme norsk side i like stor grad som russisk side dersom Russlands forhåndsregler ikke er like gjennomarbeidet. Gjennom tidene har dette vist seg ved andre anledninger, ta for eksempel atomkraftverkulykken i Tsjernobyl i 1986. Dette er selvfølgelig ekstremtilfeller, men dersom man tilrettelegger for et samarbeid fra begynnelsen av, uansett hvilket område det er tale om, er sjansene mindre for at slike tilfeller oppstår, og i verste fall er man bedre forberedt til å takle situasjonene dersom de skulle oppstå.

### 2.2.5 Sameksistens mellom ressursene

Behov for samarbeid om forvaltning av ressurser for tilrettelegging av fremtidig aktivitet med hensyn til tidligere og eksisterende aktivitet er også et viktig punkt. Dette er i hovedsak tale om sameksistens mellom fiskeri, petroleumsutvinning og skipstrafikk. Barentshavet har vært åpent for, og produktivt, i forhold til fiskeri og marin transport, nå skal disse ressursene sannsynligvis i større grad forvaltes i sameksistens med petroleumsaktivitet. Det må tilrettelegges for sameksistens av fiskeri, sjøtransport og petroleumsaktivitet. Og som følge av økt petroleumsaktivitet vil skipstrafikken naturlig nok øke betraktelig. Atter en gang er det behov for aktive samarbeidsrelasjoner mellom Norge og Russland.

## 2.3 Politiske behov

Nordområdene har, som allerede nevnt, fått stor oppmerksomhet de siste årene. Det gjelder både nasjonalt og internasjonalt. Som en direkte konsekvens av dette, blir aktuelle problemstillinger i områdene interessante og vekker stor oppmerksomhet politisk. Det er unngåelig at behovene for ressursforvaltningen berøres sterkt politisk. De politiske behovene ligger også på flere plan. For det første er hensynet til ivaretagelse av norsk – russiske relasjoner viktig. Russland er en stormakt med enorme ressurser og ikke minst et naboland Norge er avhengig av å ha et godt forhold til. Et godt samarbeid med Russland når det gjelder forvaltning av ressurser til havs, vil kunne styrke Norges posisjon i forhold

til landet i øst på andre samarbeidsområder. Med felles aktivitet og samarbeid til havs åpnes dørene for norske firmaer og prosjekter med Russland også til lands. Når det også er stor internasjonal oppmerksomhet rundt et tema som dette, er det viktig for Norge at politikken rundt dette blir håndtert på riktig måte. Det er viktig for Norge å ha troverdighet rundt satsingene, få gode samarbeidspartnere, og at konkurransen rundt for eksempel utvinning av petroleum, er optimal. Det er viktig for Norge å fremstå som en stormakt i forhold til disse områdene. Det vil således bli et styrket fokus på ressursforvaltning og forvaltningsplaner også internasjonalt. Når det gjelder de nasjonale behovene, gjenspeiler dette seg i sosialpolitikken. Økt aktivitet i Nordområdene skaper arbeidsplasser og fører til verdiskapning. For at dette skal gi optimal vinning, har man behov for politisk organisering.

Det kan muligens også anføres utfordringer ved sikkerhetspolitiske problemstillinger ved en felles ressursforvaltning i Nordområdene. Et samarbeid med Russland i Barentshavet kan sies å være en utfordring rent sikkerhetsmessig. Det er her interessant å få en oversikt over hvilke interesser Russland har for et samarbeid med Norge. De to landene forvalter store havområder, og det er ikke til å stikke under en stol, at Russland og Norge tenker forskjellig, og at det kan tenkes at ikke alle interesser de to landene har i Nordområdene alltid korresponderer. Russland er som nevnt tidligere en stormakt som de siste ti-femten årene har hatt en enorm forandring i alt fra politiske maktskifter til forandring av karakter både innad og utad, og landet er på mange måter vanskelig å skjønne seg på. De er fortsatt i utvikling både økonomisk og politisk, og et utvidet samarbeid mellom Norge og Russland vil kunne by på mange utfordringer fremover. Noen mener imidlertid at landet i øst på noen områder er i utvikling av mer vestlige standarder. Dette er et tema det vil kreve mye å gå fullstendig inn på, men etter mitt syn er det ingen tvil om at det ligger flere utfordringer her.

### **3 Havrettstraktaten – rettigheter og plikter ved forvaltning av ressurser**

#### **3.1 Innledning**

Dette kapittelet har til formål å belyse reglene i FNs Havrettskonvensjon i forhold til problemstillingene som er oppstilt i forrige kapittel. Oppgaven skal, som beskrevet i kapittel 1, ta sikte på å redegjøre for hva som gjør at Norge trenger et samarbeid med Russland, og hvilke juridiske prinsipper og føringer som ligger til grunn for samarbeid, samt hvordan jussen påvirker samarbeidsordningene. Hovedformålet med kapitlet er å redegjøre for hvilke juridiske føringer og bestemmelser Havrettstraktaten legger for regulering og samarbeid for å løse problemstillingene rundt forvaltning av havets ressurser. I den forbindelse er det hensiktsmessig å se på hvilke utgangspunkter og føringer Havrettstraktaten gir statene i forhold til fiskeri, petroleum og miljø. Formålet med dette kapittelet er imidlertid ikke å gi en uttømmende liste over Havrettstraktatens bestemmelser om ressursforvaltning generelt, men å omtale bestemmelsene Havrettstraktaten oppstiller i forhold til problemstillingene rundt samarbeid om forvaltning av vandrende fiskebestander, grenseoverskridende petroleumsforekomster og miljøkonsekvenser.

Konvensjonen har til hensikt å regulere statenes rettigheter og plikter i havet og i havbunnen. Traktaten inneholder regler både for områder der stater utleder rett med grunnlag i suverenitetsprinsippet og rettigheter og ansvar på det åpne hav. Når det gjelder statenes rettigheter og plikter, deles disse opp i forhold til forskjellige soner, hvor det foreligger forskjellige rettigheter og plikter. Det vil derfor kort gjøres rede for Havrettstraktatens bestemmelser rundt jurisdiksjon, inndelinger og avgrensinger. Videre skal det gjøres rede for hvilke prinsipper og grunnleggende utgangspunkter Havrettstraktaten oppstiller i forhold til samarbeid ved henholdsvis fiskeriforvaltning, petroleumsressurser og miljøforpliktelser. Det er imidlertid aktivitet på kontinentalsokkelen og den eksklusive økonomiske sonen som vil bli grundigst behandlet, som følge av at problemstillingene i oppgaven som utgangspunkt omhandler spørsmål knyttet til disse sonene, og fordi ressursene som skal forvaltes som utgangspunkt er lokalisert i disse områdene. Dersom ressursene befinner seg utenfor en stats soner eller sokler er situasjonen teoretisk en annen, men vi skal se at avrensningene av statenes soner ikke alltid i praksis er

ensbetydende med at statene verken har rettigheter, eller særlig plikter. Det overordnede formålet med Havrettstraktaten er å legge til rette for en god forvaltning av havområdene som en enhet, og i den forbindelse er det viktig å ha et regelverk som også omfatter områder der statene i utgangspunktet ikke har direkte rettigheter eller plikter, slik som på det åpne hav. Dette vil jeg også komme tilbake til. Både Norge og Russland har ratifisert Havrettstraktaten, henholdsvis i 1996 og 1997. Til sammen har, per dags dato, 162 land ratifisert traktaten<sup>24</sup>, og det har med årene blitt en tilnærmet global oppslutning rundt traktatens karakter av et overordnet regelverk for regulering av havområdene.

Norge, som kyststat, har vært og er en stor forkjemper for at reglene i Havrettstraktaten skal være det overordnede regelverket for Nordområdene, og for så vidt for alle havområder. Det jobbes iherdig for at reglene i traktaten skal overholdes og at alle rettigheter og plikter skal utledes av denne. Norge henviser uten unntak til Havrettstraktaten dersom det oppstår problemstillinger som kan løses med grunnlag i denne. Det foreligger som sagt forskjellige plikter i forskjellige områder. Utgangspunktet er, at statene har full suverenitet og jurisdiksjon i den tilstøtende sone, at de har suveren rett til å blant annet utnytte ressurser i den økonomiske sonen, og det samme gjelder på kontinentalsokkelen. I de to sistnevnte er derimot jurisdiksjonsadgangen en noe annen, som jeg vil komme tilbake til under. På det åpne hav gjelder i utgangspunktet prinsippet om havets frihet, som vil bety at ingen kan utøve verken jurisdiksjon eller kreve eksklusiv rett til ressursene.

Delelinjeavtalen deler i hovedsak kontinentalsokkelen og den eksklusive økonomiske sonen mellom Norge og Russland. Det er ikke åpent hav mellom, og det har derfor vært av stor interesse for begge land å få til en juridisk avgrensning i dette området. Den videre fremstilling av rettigheter og plikter vil derfor konsentreres rundt rettigheter og plikter på kontinentalsokkelen når det gjelder spørsmål om petroleumsvirksomhet, og den eksklusive økonomiske sonen hva gjelder fiskerispørsmål.

---

<sup>24</sup> Liste over ratifikasjoner.

### 3.2 Havrettstraktatens juridiske karakter

Havrettstraktaten er en multilateral folkerettslig avtale som er juridisk forpliktende for alle statene som har ratifisert den. Den er folkerettslig bindende, og følger i så henseende folkerettslige prinsipper. Dette har betydning med hensyn til utøvelsen og håndhevelsen av bestemmelsene. Folkeretten er dynamisk, og utvikler seg i takt med andre rettsregler. Den overordnede problemstillingen som ofte reises i forbindelse med folkeretten generelt, er hvorvidt statene, som Havrettstraktaten er bindende for, oppfatter Havrettstraktaten som forpliktende, og om regler etterleves og håndheves konsekvent i alle situasjoner.

Håndhevelsesmyndigheten er som utgangspunkt svakt utbygget i folkeretten, og det er her den generelle hovedutfordringen ved folkeretten ligger. Når Havrettstraktatens bindende karakter og juridiske virkemåte skal diskuteres, må det tas hensyn til traktatens levetid, hvor mange stater som har bundet seg til den og traktatens karakter for øvrig.

Det skal imidlertid merkes at selv om mye av folkeretten i teorien er såkalt ”soft law”<sup>25</sup>, og en stor del av rettsreglene er bygget på ”good faith – forpliktelser”, er realiteten og praksisen rundt Havrettstraktaten, at den er juridisk bindende, og at de juridiske bestemmelsene anses forpliktende. Utviklingen av Havrettstraktatens juridiske karakter har blitt ytterligere styrket de siste årtiene, og den kan ikke karakteriseres som ”soft law”.

Havrettstraktaten er juridisk bindende selv om det kan sies at håndhevingsmyndigheten er svakere utbygd her, enn i for eksempel et nasjonalt rettsystem. Hovedkarakteristikken ved ”soft law” er at den er politisk bindende. Statene ønsker å nedfelle felles politiske føringer og ønsker å etterleve den, men den er i teorien ikke juridisk bindende.

Det har utviklet seg en bred internasjonal enighet om at Havrettstraktaten er det overordnede regelverket for Nordområdene, det foreligger ikke lenger et såkalt ”kappløp om Arktis”, som det gjerne var karakterisert som for noen år tilbake, særlig i media.<sup>26</sup> De fleste avgrensninger er nå foretatt, akseptert og trådt i kraft, slik at jurisdiksjon, samt

---

<sup>25</sup> Soft Law, definisjon: Ruud. (2006) s.73

<sup>26</sup> Forskningsrådet. *Ikke noe kappløp om Arktis*.

rettigheter og plikter i området er klarere i dag enn de noensinne har vært. Eventuelle problemstillinger rundt videre samarbeid kan naturlig nok være uklare, men de konkrete linjene er trukket.

### 3.3 Avgrensning og jurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen

Forholdet mellom den eksklusive økonomiske sone, kontinentalsokkelen og rettigheter og plikter for kyststatene følger av Havrettstraktaten del V og del VI. Disse kapitlene regulerer staters rettigheter og plikter for henholdsvis den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen. De regulerer samtidig andre staters rettigheter til aktivitet i den eksklusive økonomiske sonen og på kontinentalsokkelen. Konkret har statene suverene rettigheter til ressursene, mens eksempelvis overflygning, legging av kabler og lignende skal være tillatt for andre stater jf Havrettstraktaten artikkel 58 og artikkel 79, henholdsvis for den økonomiske sonen og kontinentalsokkelen.

Den eksklusive økonomiske sonen utgjør inntil 200 nautiske mil jf artikkel 57, mens kontinentalsokkelen kan gå lengre ut enn dette dersom marginen strekker seg lengre enn 200 nautiske mil. Den skal imidlertid avgrenses dersom den går utenfor 200 mils sonen eller grenser til en annen stats sone jf artikkel 76. Kontinentalsokkelen kan være kortere enn 200 nautiske mil, ut til 200 nautiske mil, eller lengre enn 200 nautiske mil, avhengig av sokkelen. For at sokkelen skal strekke seg ut over 200 nautiske mil må kriteriet om at kontinentalsokkelmarginen må utgjøre en naturlig forlengelse av landterritoriet være oppfylt. Det praktiske er imidlertid at sokkelen går ut til 200 nautiske mil, eller at den avgrenses utenfor 200-mils sonen. Dette viser Havrettskonvensjonens system om at statene i utgangspunktet selv skal bli enige om den juridiske avgrensningen av den eksklusive økonomiske sonen og kontinentalsokkelen.

Alle rettigheter og plikter en kyststat har på kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen utledes av Havrettstraktaten, reglene er konkrete men generelle, og det legges opp til at mer spesifikke avtaler og ordninger skal inngås mellom statene selv. Traktaten sier eksplisitt at den ikke regulerer spørsmålet om avgrensning av kontinentalsokkelen der kontinentalsokkelen til to land støter opp til hverandre jf artikkel 76 nr. 10. Videre presiserer artikkel 83 at det skal inngås avtale med grunnlag i folkeretten mellom stater som skal avgrense kontinentalsokkelen mot hverandre. Det samme prinsippet er tilfellet ved avgrensning mellom stater av den eksklusive økonomiske sonen jf artikkel 74. Når det gjelder fiskeri og petroleumsaktivitet er hjemmelen for rettigheter til utnyttelse regulert i henholdsvis kapittel V og VI. Rett til utnyttelse av petroleumsressurser hjemles så vel i kapitlet om den økonomiske sonen som i kapitlet om kontinentalsokkelen, mens fiskeri er utnyttelse av ressursene i den eksklusive økonomiske sone, også kalt fiskerisonen. I forlengelsen av kontinentalsokkelen har ikke kyststaten eksklusive rettigheter over for eksempel fisken, som er levende ressurs, i motsetning til de ikke-levende ressursene som Havrettstraktaten hjemler utnyttelse av på kontinentalsokkelen jf artikkel 77.

Avtalen om avgrensning i Barentshavet og Polhavet er et eksempel på en avtale inngått som en direkte følge av Havrettskonvensjonen artikkel 74 og artikkel 83, som henholdsvis konstaterer at:

*”Avgrensningen av den eksklusive økonomiske sone mellom stater med kyster som ligger overfor hverandre eller støter opp til hverandre, skal skje ved avtale på grunnlag av folkeretten (...)”*

*”Avgrensningen av kontinentalsokkelen mellom stater som ligger overfor eller støter opp til hverandre, skal skje ved avtale på grunnlag av folkeretten(...)”*

### 3.4 Rettigheter for kyststater ved utnyttelse og forvaltning av ressurser

Det er hensiktsmessig å dele inn i rettigheter og plikter innenfor 200 nautiske mil og rettigheter og plikter utenfor 200 nautiske mil når det gjelder kontinentalsokkelen.

### 3.4.1 På kontinentalsokkelen

Utgangspunkt og hovedregel for kyststatens rettigheter på kontinentalsokkelen utledes av artikkel 77, hvor det bestemmes at en kyststat har suverene rettigheter til å undersøke og utnytte dens naturforekomster. Disse rettighetene er heller ikke betinget av at kyststaten gjør krav på ressursene, andre stater kan ikke gjøre noe der uten samtykke fra kyststaten. I forholdet mellom Norge og Russland vil dette bety at de respektive statene som utgangspunkt har suverene rettigheter til å utnytte petroleumsforekomster som befinner seg på deres sokkel. Havrettstraktaten inneholder ingen konkrete bestemmelser om samarbeidsplikt ved såkalte grenseoverskridende petroleumsforekomster. Problematikken rundt slike forekomster vil videre bli behandlet i kapittel 4.

### 3.4.2 I den eksklusive økonomiske sonen

Artikkel 56 omhandler en kyststats rettigheter, samt jurisdiksjon og plikter i den eksklusive økonomiske sonen. Som hovedregel har kyststaten suverene rettigheter til å utnytte og forvalte både levende og ikke - levende ressurser, altså både petroleum og fisk. Det foreligger imidlertid noen plikter kyststaten skal oppfylle ved utnyttelse og forvaltning av ressursene. Disse kommer jeg tilbake til under. Avgrensning av den eksklusive økonomiske sonen skal skje på grunnlag av folkeretten gjennom avtale, slik som med kontinentalsokkelen jf artikkel 74.

I den eksklusive økonomiske sonen er det kyststatens rettsregler, vel å merke rettsregler som skal være forenelige med Havrettskonvensjonen, som er gjeldende jf artikkel 56 nummer 1 bokstav b. Det vil si at det er opp til Norge å utforme regler for utvinning av petroleum, kvoter for fangst av fisk, regulere utslipp og lignende i sin fiskerisone, og dersom for eksempel russiske fiskebåter ikke overholder disse reglene, er det opp til Norge å håndheve reglene jf artikkel 73. Når to økonomiske soner grenser opp mot hverandre, slik tilfellet er etter avgrensningen i Barentshavet, er det selvfølgelig hensiktsmessig at rettsreglene på russisk og norsk side harmoniserer. Havrettstraktaten har derimot ingen



bestemmelser som pålegger samarbeid mellom stater om dette spørsmålet.

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland legger imidlertid føringer for hva som skal håndheves og hvilke retningslinjer som skal følges. Samtidig er det et nært samarbeid mellom den norske og den russiske kystvakten.

Oppsummeringsvis kan det sies at rettighetene er klart oppstilt, og ikke burde by på de største problemene, mens pliktene som skal oppfylles ved utnyttelse av rettighetene er det som kan være problematisk. Men det skal sies at selv om rettighetene er klart oppstilt, betyr ikke det at det ikke kan bli konflikter på området. Det kan tenkes at rettigheter overlapper hverandre, eller det blir uenigheter om hvem som har rett på aktuelle grenseoverskridende ressurser eller andre rettigheter.

### 3.5 Plikter for kyststater ved utnyttelse og forvaltning av ressurser

#### 3.5.1 På kontinentalsokkelen

For det første har alle stater rett til, og kyststatene har dermed plikt til å tillate, legging av kabler og rørledninger på kontinentalsokkelen jf artikkel 79. For det andre plikter kyststaten å ta hensyn til andre rettigheter som foreligger for andre stater i forlengelsen av kontinentalsokkelen i og med at det kun er havbunnen som omfattes av kyststatens kontinentalsokkel utenfor 200 nautiske mil jf artikkel 78 nummer 2. Denne artikkelen vil verne fiskeri, skipsfart og lignende. For det tredje er utnyttelse av kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil bidragspliktig jf artikkel 82. Dette vil si at forvaltningen av ressursene ikke i sin helhet og utelukkende kan sies å tilhøre kyststaten. De er pliktige til enten å betale eller gi i naturalia av det de utnytter utenfor 200 nautiske mil til det internasjonale samfunn jf artikkel 82.

### 3.5.2 I den eksklusive økonomiske sonen

Havrettstraktaten oppstiller mange generelle plikter for kyststatene i den eksklusive økonomiske sonen. For det første skal kyststaten bevare de levende ressursene jf artikkel 61. Samtidig skal statene fremme målet om en optimal utnyttelse av de levende ressursene, altså fiskeriressursene jf artikkel 62, med forbehold for art 61. Disse to artiklene legger dermed til grunn for en bærekraftig utnyttelse av fiskeriressursene.

### 3.6 Grunnleggende forpliktelser etter Havrettstraktatens bestemmelser

Havrettstraktaten oppstiller flere generelle forpliktelser overfor kyststatene, samt generelle forpliktelser på det åpne hav. Disse forpliktelsene forholder seg først og fremst til bevaring av det marine miljø, som for eksempel artikkel 192, som pålegger statene ”å verne og bevare det marine miljø”. Videre er det i 194 oppstilt tiltak for ”å verne, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø”. Disse bestemmelsene og mange flere, er grunnleggende miljøforpliktelser, som i seg selv kan sies å ha liten gjennomslagskraft. Fra et annet synspunkt er disse bestemmelsene utgangspunkt og hovedregl for hvordan statene videre skal føre sin miljøpolitikk, og det er opp til statene selv å fastsette regler som oppfyller disse mer generelle utgangspunktene. Reglene i Havrettstraktaten har derfor en mer overordnet funksjon når det gjelder miljøforpliktelser. Jeg vil ikke gå nærmere inn på disse generelle utgangspunktene, men presiserer at de eksisterer og er viktige i forhold til den videre utviklingen som statene selv skal oppfylle.

### 3.7 Særlig om vandrende bestander

Norge og Russland deler flere fiskebestander, såkalte vandrende fiskebestander. Som følge av dette har statene samarbeidet i lang tid med en felles forvaltning av disse bestandene.

Havrettstraktaten artikkel 63 pålegger stater, som deler bestander i deres eksklusive økonomiske soner og i den tilstøtende sonen utenfor, en plikt til å ”søke å bli enige om de nødvendige tiltak for å samordne og sikre bevaring og utvikling av slike bestander”. Plikten

ligger i at statene skal søke å finne en samarbeidsordning for forvaltning av disse bestandene, slik at de får en bærekraftig forvaltning i begge staters soner. Plikten omfatter dermed at statene skal gjøre det de kan for å få til ordninger, men det foreligger ingen plikt til å komme til enighet jf ordlyden i artikkel 63 nummer 1 ”skal søke å bli enige”. I tilfeller hvor kyststatene ikke kommer til noen enighet er det opp til hver av de respektive statene å forvalte og bevare bestandene innenfor sine eksklusive økonomiske soner. Naturlig nok er dette det minst ønskelige alternativet, i og med at sjansen for overfiske og liten kontroll over fiskebestandens utvikling er mye større. Det er heller ingen indikasjoner eller retningslinjer i Havrettstraktaten på hvordan dette samarbeidet skal utvikles eller gjennomføres, statene gis en stor frihet til å avtale det som er mest hensiktsmessig for deres konkrete område.

Det kan diskuteres hvorvidt det er hensiktsmessig å ha så løse regler, statene gis i utgangspunktet mulighet til ikke å samarbeide. Grunnen til at reglene er såpass generelle og i utgangspunktet gir statene valget med å samarbeide eller ikke, kommer av at formålet med Havrettstraktaten er å legge til rette for ”å løse havrettsspørsmål i en ånd av gjensidig forståelse og samarbeid”, jf fortalen i traktaten. Ved å gi et såpass løst grunnlag, og ikke en konkret plikt til å samarbeide, kan det tenkes at statene enklere kan komme til løsninger som er overkommelige for alle parter. Dersom konvensjonen for eksempel oppstilte en bestemmelse hvor statene var bundet til å inngå avtaler på spesifikke områder, er det for det første ikke sikkert Havrettstraktaten ville blitt ratifisert av så mange stater. For det andre ville det være sannsynlig at det ble inngått avtaler som partene ikke var fornøyd med, og som ville blitt vanskelig å etterleve. Og til slutt er disse reglene og eventuelt samarbeid noe som i første omgang kommer statene selv til gode, og interessen for en optimal utnyttelse over lengre perioder er nok noe de fleste stater er interesserte i å legge ned arbeid i. Det har, dessuten, de siste tiårene kommet i stand mange avtaler om fiskeriforvaltning, og de godt fungerende avtalene gir gode førelinjer for hvordan nye avtaler og samarbeid kan inngås og gjennomføres.

Litteraturen på området <sup>27</sup> oppstiller fire hovedtyper organisering av de såkalte vandrende bestandene. Den første er en type avtale hvor kvoter og lignende blir avtalt for en viss periode, gjerne årlig, med grunnlag i anbefalinger fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES). Norge og EU inngår avtaler etter dette mønsteret. Den andre typen er den Norge og Russland har i Barentshavet, ved at det oppstilles en bilateral samarbeidskommisjon som er opprettet for, og utelukkende skal arbeide med å regulere disse spørsmålene, slik den blandede norsk – russiske fiskerikommisjonen gjør. De to siste måtene å organisere disse bestandene på er gjennom regionale fiskeriorganisasjoner og mer ad hoc samarbeid. Det presiseres også i litteraturen at det eksisterer flere vandrende bestander som ikke er regulert på noen måte.

Selv om Havrettstraktaten ikke oppstiller retningslinjer for utarbeidelse og gjennomføring av samarbeid mellom statene, har praksisen på området etter hvert blitt betydeligere. I 1995 ble det i tillegg inngått en multilateral avtale om gjennomføring av bestemmelsene i Havrettstraktaten om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander<sup>28</sup> som blant annet spesifiserer og gir noen retningslinjer på hvordan samarbeid kan foregå. Denne avtalen regulerer i utgangspunktet fiske på det åpne hav, men bestemmelsene regulerer samtidig selve høstingen av fisk. Den fastslår at det skal være samsvar mellom forvaltningen av resursene på det åpne hav og i de nasjonale sonene. Den regulerer dermed, som utgangspunkt, forvaltning av bestandene som sådanne, og ikke havområdene i seg selv. Avtalen får dermed indirekte anvendelse på de vandrende og langtmigrerende bestander i den eksklusive økonomiske sonen. Dette er fordi disse bestandene beveger seg så vel på det åpne hav, som i statenes jurisdiksjonsområder.

### 3.8 Særlig om de nasjonale regelverkernes juridiske funksjon

Det blir også her naturlig å ta utgangspunkt i Havrettstraktatens bestemmelser. For det første har en kyststat suverene rettigheter til undersøkelse, utnyttelse, bevaring og

---

<sup>27</sup> Churchill (1999) s. 294-296.

<sup>28</sup> Åpne hav-konvensjonen

forvaltning av ressurser på og over havbunnen i den eksklusive økonomiske sone, jf Havrettskonvensjonen artikkel 56 nummer 1 bokstav a. Jf samme artikkel nummer 1 bokstav b har kyststaten jurisdiksjon, det vil si lovgivningskompetanse, til å fastsette bestemmelser om havforskning jf ii og vern og bevaring av det marine miljø jf iii.

For det andre fremkommer det i artikkel 58 nummer 3, som omhandler andre staters rettigheter og plikter i en stats eksklusive økonomiske sone, at ”Statene skal når de utøver sine rettigheter og oppfyller sine plikter (...) overholde de lover og forskrifter kyststaten har vedtatt i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjon (...)”

For det tredje konstaterer artikkel 62 nummer 4 andre staters plikter ved nettopp fiske i en stats eksklusive økonomiske sone. Gjennomgående i Havrettstraktaten gis kyststatene jurisdiksjonsmyndighet på forskjellige områder, men adgangen er uten unntak begrenset til å være forenlig med konvensjonen for øvrig. I artikkel 62 nummer 4 er det listet opp områder hvor kyststaten har lovgivningsadgang. Det fremgår imidlertid av både St.prp.nr 37 (1995-1996) og av folkerettslig teori at listen ikke er uttømmende, slik at kompetansen til å gi lover og forskrifter som ikke er listet opp i denne bestemmelsen også vil kunne godtas. Norge har også inntatt noen av disse bestemmelsene i den økonomiske soneloven § 4. Sammensetningen av lovverket rundt rettighetene og pliktene i den eksklusive økonomiske sonene på fiskeriområdet består av mange forskjellige bestemmelser, men som grunnlaget for all opphav av rett og plikt på havet er, som nevnt flere ganger tidligere i avhandlingen, Havrettstraktaten, og alle regler og forskrifter skal være forenlige med konvensjonenes bestemmelser.

Videre har statene, som nevnt suverene rettigheter og lovgivningskompetanse innenfor sine eksklusive økonomiske soner. Her er det i utgangspunktet kyststatenes lover og regler som skal overholdes. Disse reglene skal imidlertid være gitt med grunnlag i Havrettstraktaten, og de skal ikke stride mot bestemmelser i konvensjonen. I Norge er det først og fremst Havressurslova som regulerer ressursforvaltningen i havet utenfor den norske kysten. I utgangspunktet, og som det fremkommer av loven, gjelder bestemmelsene ”på norske

fartøy (...) og i område oppretta med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (...)” Det vil si at havressurslova i kraft av norsk lov kun kan håndheves overfor norske fartøy. Men som nevnt innledningsvis i dette avsnittet, skal lovgivning gitt av en kyststat overholdes av andre stater som utnytter denne stats suverene rettigheter i den eksklusive økonomiske sone. Grunnlaget for en stats jurisdiksjonsmyndighet og andre staters plikt til å overholde en stats bestemmelser innenfor dens sone er sammensatt at flere faktorer, regler og tolkningsmåter.

I tillegg til at statene i kraft av Havrettskonvensjonen har rett til å regulere sin forvaltning i form av nasjonale rettsregler og forskrifter, er avtaler mellom stater i kraft av organisasjoner av stor betydning for utviklingen på området. Det eksisterer et hav av organisasjoner som er opprettet for å utrede og inngå avtaler på området, og naturlig nok er noen mer vellykket enn andre. Artikkel 63 gir statene mulighet til å samarbeide ”direkte” eller gjennom ”egnede subregionale eller regionale organisasjoner”

#### **4 Eksisterende ordninger og avtaler**

I dette kapitlet skal det redegjøres for de eksisterende avtaler og samarbeid mellom Norge og Russland. Fokusområdet er konkrete samarbeid i forhold til fiskeri, petroleum og miljøvern. Formålet med kapitlet er å se på avtalene og hvilke juridiske prinsipper og regler som ligger til grunn for ordningene, hvordan de oppfyller de rettslige forpliktelsene som oppstilles i Havrettstraktaten, hvilke forpliktelser dette gir henholdsvis Norge og Russland, og hvordan dette fungerer i dagens system. Hovedfokuset ligger i kapittel 4.1, som omtaler Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland. Denne avtalen trådte i kraft i 2011, og har således foreløpig ikke vært gjenstand for konflikter. Det som er interessant ved en gjennomgang av avtalen er å få belyst hvilke spørsmål som kan sies å være løst med grunnlag i avtalen, men kanskje enda viktigere hvilke problemstillinger som fortsatt kan sies å være uløst, eller i hvert fall er egnet til å skape uoverensstemmelser.

## 4.1 Delelinjeavtalen

### 4.1.1 Historisk utvikling

Russland og Norge var uenige om grensedragningen i det omstridte området i Barentshavet i mange tiår. Det var dialog mellom landenes myndigheter over lang tid, og det var et ønske fra begge hold å komme til en løsning. Særlig siden fiskerisamarbeidet startet i 1975, var det uenighet om hvem som hadde jurisdiksjon i området. Men det skal presiseres at samarbeidet i det omstridte området også var vellykket. I 1978 ble Gråsoneavtalen opprettet, og var en midlertidig ordning. Denne er nå opphørt og det nå uomstridte området reguleres av Delelinjeavtalen. Det tok altså nesten 40 år før den endelige enigheten kom i stand.

### 4.1.2 Delelinjeavtalens løsninger

Avtalen om avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet inneholder hovedsakelig bestemmelser om avgrensning og samarbeid på to områder. For det første er denne overenskomsten en formell avgrensningsavtale, hvor havlinjene har blitt konstatert. Dette vil konkret si at spørsmål rundt statenes jurisdiksjonsmyndighet er fastsatt. Avtalen fastsetter både avgrensningen av kontinentalsokkelen og den eksklusive økonomiske sonen. I så henseende er avtalen en konkretisering av på hvilke områder deres suverene rett til utnyttelse av havets ressurser er. Innenfor de respektive staters soner og sokler er det ikke lenger tvil om hvem som har rett på ressursene. For det andre er overenskomsten en avtale om at statene skal samarbeide. For fiskeriressursene har ikke avtalen i seg selv noen stor praktisk betydning, siden fiskerisamarbeidet allerede er godt utbygd og funksjonelt, men det er fortsatt et formelt viktig utgangspunkt for videre samarbeid. Det har blitt presisert at den nye avgrensningsavtalen i Barentshavet ikke forandrer fiskerisamarbeidet, men

befester gamle løsninger.<sup>29</sup> Når det gjelder petroleumsressursene er avtalen et gjennombrudd, i form av at det tidligere omstridte området nå er åpnet for leting og utvinning, men også i form av at det er tatt høyde for et samarbeid ved funn av grenseoverskridende petroleumsforekomster.

Delelinjeavtalen er forholdsvis ny og har, naturlig nok, foreløpig ikke bydd på problemer. Men det kommer selvfølgelig også av at eventuelt samarbeid ikke vil finne sted før om en god stund. De generelle bestemmelsene er formet, og utfordringene viser seg først når et samarbeid skal iverksettes.

Delelinjeavtalen har bestemmelser om både fiskerisamarbeid og unitisering av petroleumsforekomster. For ordens skyld vil jeg i dette kapittelet i hovedsak ta for meg problemstillingene og utfordringene ved et eventuelt forestående unitiseringssamarbeid og utfordringene med grenseoverskridende miljøproblemer ved petroleumsutvinning. Delelinjeavtalens reguleringer av fiskerisamarbeid vil jeg ta opp igjen i kapittel 4.4 om fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland.

## 4.2 Grenseoverskridende petroleumsforekomster

Forutsetningene og grunnlaget for et samarbeid over havgrensene mellom Norge og Russland i Barentshavet på petroleumssektoren er lagt. Nå må det arbeides for å videreutvikle et samarbeid med grunnlag i avtalen.

En ting er at en forekomst strekker seg over begge staters havgrenser, her skal det, jf Delelinjeavtalen, søkes å få til en unitiseringsavtale og et samarbeid om å utnytte forekomsten som en enhet. Slike samarbeid kan tenkes å inneholde retningslinjer for miljøvern ved utvinning av petroleum i det aktuelle feltet, men hovedformålet med en slik

---

<sup>29</sup> Lisbeth Berg-Hansen. *Ny grense befester gamle løsninger*. 2011.



avtale er først og fremst et samarbeid for å utvinne mest mulig av feltet. Hvordan slikt samarbeid kan foregå vil bli redegjort for noe nærmere nedenfor. Det er imidlertid vanskelig å skulle kartlegge forutsetningene og mulige utfall av en unitiseringsavtale generelt, fordi et slikt samarbeid vil bero på det feltet man skulle finne, og en avtale vil bli tilpasset dette feltet. Men i den videre fremstillingen vil jeg ta for meg mulige utfordringer som kan oppstå ved et samarbeid mellom Norge og Russland ved å utnytte en grenseoverskridende petroleumsforekomst som en enhet.

Det kan sies at problemstillingen rundt samarbeid rundt grenseoverskridende petroleumsforekomster foreløpig er godt regulert jf Delelinjeavtalen. Grenseoverskridende miljøkonsekvenser av utvinning kan derimot sies å ha et samarbeidspotensiale. Dette er ikke regulert i avtalen, men følger av Havrettstraktatens mer generelle regler om forurensning jf for eksempel artikkel 194, samt nasjonal lovgivning på området. Det skal dog presiseres at dette kan tenkes å bli nærmere regulert ved inngåelse av en unitiseringsavtale.

Et annet scenario er når et felt ligger på en side, men såpass nærme avgrensningslinjen, at utvinning på denne siden kan skade mulighetene for utvinning eller annen aktivitet på den andre siden. Når det gjelder miljøproblemer ved slike innretninger, kan disse tenkes utformet noe mer generelt, og et samarbeid på dette området er mer avhengig av de aktuelle staters politiske syn på miljøvern betraktninger, enn ved problematikken i forrige avsnitt. Dette blir derfor et spørsmål som vil bli redegjort mest grundig for her.

I tillegg har man den generelle faren ved utvinning uansett hvor et felt ligger. Det foreligger uansett en viss fare for havmiljøet ved slike installasjoner. I forhold til den generelle faren for miljøforurensning og risikoen ved utvinning av petroleum vises til kapittel 3 om Havrettstraktaten og den mer grunnleggende miljøforpliktelsen som er forankret der.

Norge har tidligere inngått avgrensings- og samarbeidsavtaler med både Island, Danmark, Storbritannia, Sverige og Russland. Her er det inngått avtaler både om avgrensning av økonomiske soner, kontinentalsokkel og samarbeidsavtaler for utvinning av petroleum, samt fiskeri. I alle avtalene med de overnevnte land i forhold til kontinentalsokkelen er det også inngått avtale om at grenseoverskridende petroleumsforekomster skal unitiseres. Så tidlig som i 1976 ble det inngått en unitiseringsavtale mellom Norge og Storbritannia. Dette var den første avtalen Norge inngikk med et annet land om utvinning av petroleum. Det aktuelle feltet, Frigg-reservoaret, inneholdt gass og det var en langtekkelig prosess før landene ble enige om hvordan samarbeidet skulle fungere og hvordan fordelingen skulle fastsettes. Det fremkommer at det ofte er å komme til enighet om hvilke områder som skal unitiseres, som kan være vanskelig å enes om. Dette samarbeidet ble sett på, og særlig i ettertid, som den første prøven på hvordan slike unitiseringsavtaler skulle gjennomføres.<sup>30</sup> Det er imidlertid ingen fasit på hvordan slikt samarbeid utvikles, i og med at alle felt er forskjellige og trenger forskjellig utforming. Utgangspunktet i avtalene om unitisering, er at partene skal komme til enighet om hvordan de skal gjøre det. I en slik prosess er det mange faktorer som spiller inn, og i forskjellige tilfeller blir de enige om forskjellige samarbeidsområder. For det første skal partene bli enige om hvilke områder det er behov for samarbeid. I en unitiseringsavtale kan partene bli enige om andel av forekomsten, operatører, fordeling av kostnader til utbygging og drift, utbyggingsløsninger, produksjon, stemmereglene, eventuelt hvordan tvister skal løses og så videre.<sup>31</sup> Når en avtale er utferdiget, skal den fremlegges for landenes myndighetene for godkjenning. Hovedformålet med såkalte unitiseringstraktater, som i dette tilfellet utledes av Delelinjeavtalen, som igjen utledes av Havrettstraktaten, er at det skal fremkomme enighet om hvordan de to landene skal samarbeide for å sikre at en forekomst bygges ut og drives i samsvar med begge lands nasjonale lovgivning. Det er et viktig poeng i forhold til avtalene om unitisering, at statene ikke mister jurisdiksjonen på sin side som følge av samarbeidet. Dersom to selskaper skal samarbeide om utvinning av petroleum, skal selskapene følge sine lands nasjonale

---

<sup>30</sup> Kulturminne Frigg. *Unitiseringsavtalen*.

<sup>31</sup> Utenriksdepartementet. *Hva innebærer unitisering?*

bestemmelser om utvinning, tillatelser og så videre.<sup>32</sup> Med hensyn til dette er det hensiktsmessig at landene som skal samarbeide har så harmoniserte regler som mulig. Her kommer hensiktsmessigheten rundt harmonisering av rettsregler opp igjen.

Når det gjelder en eventuell unitiseringsavtale mellom Norge og Russland er utfordringen å enes om alle faktorene og områdene, slik at mest mulig hensiktsmessig utvinning finner sted. Forholdet mellom en unitiseringsavtale og nasjonale bestemmelser kan tenkes å bli et utfordrende samarbeidsområde. Norge har sine strenge bestemmelser rundt utvinning av petroleum, og Russland har sitt nasjonale regelsett på området. Og den generelle oppfatningen om at Russland er mindre opptatt av miljøbetraktninger kan tenkes å lage uoverensstemmelser. At det er inngått en avtale om at unitisering skal finne sted ved et eventuelt funn, er ikke ensbetydende med at en slik unitiseringsavtale finner sted uten problemer.

#### 4.3 Miljøsamarbeid

Miljøsamarbeidet mellom Norge og Russland går, som fiskerisamarbeidet, langt tilbake i tid. I 1988 inngikk Norge og Sovjetunionen for første gang en bilateral avtale om samarbeid innen miljøvern. I 1992 fornyet Norge og Russland den bilaterale avtalen om miljøvernssamarbeid<sup>33</sup>.

Miljøsamarbeid i seg selv er et stort begrep og samarbeidet om miljø ligger på flere forskjellige plan. Miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland omfatter blant annet vern av havmiljøet, forvaltning av biologisk mangfold, naturvern og miljøovervåking, kulturminnevern, reduksjon av forurensning, undersøkelser av radioaktiv forurensning og klimaendringer, for å nevne noen.<sup>34</sup> Det er mange områder som skal reguleres, og ønsket

---

<sup>32</sup> Utenriksdepartementet. *Hva innebærer unitisering?*

<sup>33</sup> Avtale om miljøsamarbeid

<sup>34</sup> Miljøverndepartementet. *Norsk-russisk miljøvernssamarbeid.*

om en helhetlig regulering innenfor området betyr, at alle samarbeidsområder skal tas hensyn til. Det er, som nevnt, inngått en multilateral avtale om søk – og redningsarbeid i Arktis<sup>35</sup>. Og Norge og Russland har et samarbeid om atomsikkerhet<sup>36</sup> og strålevernberedskap. I de forestående kapitlene vil det imidlertid være et hovedfokus på miljøsamarbeid i forhold til avgrensingen av avhandlingens problemstilling, nemlig fiskeri og petroleum.

#### 4.3.1 Havmiljøsamarbeidet

Havmiljøsamarbeidet utgjør den mest prioriterte og omfattende delen av det norsk – russiske miljøvernssamarbeidet, og ”har som formål å bidra til bevaring av havmiljøet i Barentshavet”<sup>37</sup>. I forvaltningsplanen for Barentshavet er det videre stort fokus på å samarbeide videre med Russland for å etablere et såkalt miljøovervåkningsprogram for Barentshavet. Også her kommer ønsket om å bidra til utformingen av en helhetlig forvaltningsplan for russisk del av Barentshavet i sentrum. I tillegg til ønsket om å bidra til en helhetlig forvaltningsplan på russisk side, er det et overordnet mål å utvikle en mest mulig felles tilnærming til en forsvarlig forvaltning av hele Barentshavet. Det ble i 2009 fremlagt en felles norsk – russisk miljøstatusrapport av den blandede norsk – russiske miljøvernkommisjonen, som skal være utgangspunktet for miljøovervåkningsprogrammet. Denne kommisjonen er sammensatt av Miljøverndepartementet i Norge og Ministeriet for Naturressurser i Russland. Arbeidet med et miljøovervåkningsprogram er startet opp, men er ennå ikke fullt utviklet. Nordområdemeldingen legger frem i kapittel 2, at styrking av havmiljøet og ønsket om å etablere et helhetlig norsk – russisk miljøovervåkningsprogram for Barentshavet er en av de viktige prioriteringene videre. Prosjektet med et felles miljøovervåkningsprogram tar utgangspunkt i den norske forvaltningsplanen for

---

<sup>35</sup> Avtale om søk- og redning i Arktis

<sup>36</sup> Meld.St 11 (2009-2010)

<sup>37</sup> Meld.St. 10 (2010-2011) s. 136

Barentshavet<sup>38</sup>, slik at det også i dette tilfellet styrker arbeidet og ønsket om en lignende forvaltningsplan for russisk del av Barentshavet.

#### 4.3.2 Miljøsamarbeid i forhold til petroleumsvirksomhet

Når det gjelder miljøsamarbeid i forhold til utvinning av petroleum i Barentshavet, og utvinning av petroleum generelt, er det et overordnet mål å legge til rette for, og se til, at utnyttelse av dette skjer på en forsvarlig måte. Det foreligger på nåværende tidspunkt imidlertid ikke noen konkret avtale om petroleumsaktivitet spesielt, men det går inn under mer generelle miljøbetraktninger, samt at arbeidet med miljøovervåkingsprogrammet har et styrket fokus på petroleumssektoren. Utslipp, forurensning, konsekvensene av leting, for eksempel seismikkskyting, sameksistens med andre ressurser, spesielt fiskerinæringen er noen av problemstillingene på miljøfronten i forhold til petroleumsaktivitet. I utgangspunktet er det hver og en stats ansvar at aktivitet på petroleumsområdet skjer på en forsvarlig måte. Havrettstraktaten oppstiller i del XII, også omtalt i kapittel 3 i avhandlingen, alminnelige bestemmelser om vern og bevaring av det marine miljø. Artikkel 194 nummer 1 pålegger statene å ”hindre, begrense og kontrollere forurensning av det marine miljø” i samarbeid med hverandre eller enkeltvis, samt ”bestrebe seg på å samordne sin politikk i denne forbindelse”. Artikkel 194 nummer 3 bokstav c pålegger videre statene å begrense forurensning i forbindelse med undersøkelse og utvinning av blant annet petroleumsforekomster. De følgende artiklene oppstiller flere generelle bestemmelser om begrensning av forurensning og ønsket om samarbeid over grensene. Avsnitt 5 i Havrettstraktaten, artikkel 207 og følgende er hjemmelsgrunnlaget for statenes adgang til å fastsette nasjonal lovgivning i forhold til begrensning og kontroll av forurensning. Petroleumsloven, som er Norges regelverk i henhold til all petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, utledes av Havrettstraktatens artikkel 208. Petroleumsloven er derfor, som nevnt tidligere, utgangspunktet for alle selskaper som vil drive petroleumsvirksomhet på Norsk kontinentalsokkel. Derfor kan det sies at reglene nasjonalt og for så vidt internasjonalt, er godt utbygd, problemet rundt miljøsamarbeidet i

---

<sup>38</sup> Meld.St.1 (2011-2012)

forhold til petroleumsaktivitet settes på prøve når det inngås en unitiseringsavtale. Selv om statene i utgangspunktet tar hensyn til miljøet på sin side, og en unitiseringsavtale som regel vil ha bestemmelser om hvordan et samarbeid skal foregå, kan det være en utfordring å gjennomføre samarbeidet dersom den nasjonale lovgivningen på området er forskjellig. På den annen side er både Russland og Norge forpliktet til å vedta nasjonale bestemmelser i overensstemmelse med Havrettstraktaten, slik at reglene uansett vil oppfylle visse minstekrav til forsvarlig håndtering av havmiljøproblematikken. Men det kan sies at problemstillingen rundt grenseoverskridende miljøkonsekvenser ved utvinning av petroleum foreløpig er noe svakt regulert mellom Norge og Russland.

#### 4.4 Fiskerisamarbeid

##### 4.4.1 Historisk utvikling

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland har, som sagt flere ganger tidligere i avhandlingen, lange tradisjoner og er karakterisert som svært vellykket. Samarbeidet mellom Norge og Russland om regulering av fiskeriene ble opprettet med grunnlag i avtalen av 11. April 1975 om samarbeid innen fiskerinæringen, og ved avtalen av 15. Oktober 1976 om gjensidig fiskerisamarbeid. Den norsk – russiske fiskerikommisjonen ble opprettet under avtalen av 1975. I tillegg eksisterer det et norsk – russisk havforskningssamarbeid som danner grunnlaget for de beslutninger som tas i den blandede norsk – russiske fiskerikommisjonen hvert år.<sup>39</sup> At samarbeidet i dag er ansett så vellykket, er for det første et utslag av den gode balansen av bestandene i Barentshavet. Den balansen av bestandene i Barentshavet har imidlertid ikke alltid vært slik den er i dag. Det har vært tider hvor det har vært forbud mot fiske av gitte bestander, for eksempel ble det i 2004-2008 fastsatt nullkvote på loddefiske i Barentshavet.<sup>40</sup> Fangstkvotene har vært nøye planlagt og regulert og det har vært nøye regulert at det ikke blitt tatt opp mer, enn at

---

<sup>39</sup> St.Meld.7 (2011-2012), s 106

<sup>40</sup> Meld.St.10 (2010-2011) s. 33

bestandene har kunnet forbli stabile over lengre tid. Dette er det overordnede målet i den såkalte bærekraftige utnyttelsen av havets levende ressurser. Norge og Russland har felles forvaltning av torsk, hyse, blåkveite og lodde i Barentshavet.<sup>41</sup>

Det har imidlertid vært uoverensstemmelser mellom Norge og Russland på andre områder i tilknytning til fiskerisamarbeidet. I 2005 tok den russiske fisketråleren ”Elektron” to norske inspektører til fange da den ble arrestert av norske myndigheter i Norges økonomiske sone Barentshavet. Grunnen til at den norske kystvakten tok affære her, var at den russiske fisketråleren hadde brutt regler om blant annet ulovlig bruk av nett og fangst av for liten fisk. I tillegg ble det oppdaget annet ulovlig utstyr som tar opp all småfisk i tillegg til lovlig fiskefangst. Da to kontrollører fra den norske kystvakta gikk om bord i tråleren, stakk russerne av med dem om bord.<sup>42</sup> Ved andre anledninger, senest høsten 2011 ble den russiske tråleren ”Safir 2” tatt på fersk gjerning med å dumpe fisk i Barentshavet.<sup>43</sup>

Dumping av fisk i norsk sone er ulovlig. Norge har et såkalt utkastforbud i fiskerireguleringene sine, som er nedfelt i §48 i forskrift om utøvelse av fiske i sjøen<sup>44</sup>, med hjemmel i Havressursloven. EU har imidlertid et utkastpåbud når det for eksempel er fisket for små fisk. Selv om EUs fiskeriforvaltning i utgangspunktet ikke er tema i denne oppgaven, belyser dette vanskelighetene med å få til en felles ressursforvaltning generelt. Arrestasjonen av denne tråleren vakte stor politisk oppmerksomhet, særlig i Russland. Fra en rekke artikler i mediene og fremkommet korrespondanse mellom norske og russiske myndigheter, har Russland uttrykt sin misnøye mot den norske Kystvakten. Eksempelvis ble det uttalt, vel og merke fra den høyre-radikale politikeren i Russland, Vladimir Zhirinovsky, at russiske trålere burde bevæpnes for å forvare seg mot den norske

---

<sup>41</sup> St.Meld.nr. 26 (2010-2011)

<sup>42</sup> Bellona. Charles Digges. *Russisk fisketråler på rømmen med norske gisler*. 2005

<sup>43</sup> NRK. Øystein Antonsen og Sidsel Vik. *Kapteinen på ”Sapphire II” nekter for dumping av fisk*. 2012

<sup>44</sup> Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen

Kystvakten<sup>45</sup>. I september 2011 var “Safir 2” den fjerde russiske tråleren som ble dømt eller bøtelagt for ulovlig dumping av fisk i løpet av en uke.<sup>46</sup> I forbindelse med episoden med “Safir 2” er det spekulert i om den russiske utenriksministeren Sergej Lavrov avlyste et møte i Tromsø på grunn av uenigheten mellom Norge og Russland.

#### 4.4.2 Fiskerisamarbeidet med grunnlag i Delelinjeavtalen

Som nevnt over konstateres fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland nå i Delelinjeavtalen jf avtalens artikkel 4 og vedlegg 1. Overenskomsten forutsetter at samarbeidet innenfor fiskeriforvaltningen skal fortsette, og at den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen skal videreføre arbeidet med å fastsette kvoter og lignende mellom Norge og Russland. Innledningsvis tok jeg opp spørsmålet om hvorvidt Delelinjeavtalen, og bortfall av den lenge fungerende Gråsoneavtalen ville ha noen innvirkning på fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland. I Delelinjeavtalen er det i artikkel 4 inntatt en bestemmelse om at ”partene skal videreføre et nært samarbeid i fiskerispørsmål, med sikte på å opprettholde sine gjeldende respektive andeler av total tillatt fangst (...)” At Gråsoneavtalen faller bort som følge av inngåelsen av Delelinjeavtalen ser ikke ut til å påvirke samarbeidet og de respektive lands fiskemuligheter, og den blandede norsk – russiske fiskerikommisjonen fortsetter å fastsette kvoter og legge føringer for samarbeidet på lik linje som under Gråsoneavtalen. Forvaltningen av felles bestander i området forandrer seg ikke selv om grensen er trukket. Den praktiske problemstillingen som er avklart ved delingen, er for fiskeriene at grensen for de eksklusive økonomiske sonene er avklart og kanskje det praktisk viktigste, at området kan åpnes for leting og eventuell utvinning av petroleum.

Etter redegjørelsen om den felles fiskeriforvaltning over, samt gjennomgåelsen av Havrettstraktatens bestemmelser i kapittel 3, er det ingen tvil om at systemet og reglene for forvaltningen er sammensatt av flere regelsett, men det er etter mitt syn også ganske

---

<sup>45</sup> NRK. Torill Ustad Stav. *Vil væpne russiske trålere*. 2011

<sup>46</sup> NRK. Morten Ruud og Torill Ustad Stav. *En meget seriøs politisk handling*. 2011



opplagt at dette sammensatte rettsområdet har hatt en positiv utvikling, og er i dag et velfungerende samarbeidsområde. Utgangspunktet for all aktivitet på havet er, som nevnt tidligere Havrettstraktaten, og reglene om forvaltning av felles bestander mellom Norge og Russland korresponderer med konvensjonens grunnleggende bestemmelser.

Å harmonisere et såpass stort område med konvensjonsbestemmelser, nasjonale regler og forskrifter, og i tillegg forsøke å samordne bestemmelser og samarbeid over havgrenser og mellom flere stater, krever enorme ressurser, og rettstilstanden er i stadig utvikling.

Et eksempel på arbeid med å harmonisere regler på tvers av havgrensene var den ekstraordinære sesjonen i den blandede norsk – russiske fiskerikommisjon i år. I kapittel 2 har det blitt redegjort for den ordinære sesjonen, samt den ekstraordinære. Det andre møtet ble avholdt fordi Norge og Russland ikke var enige om forståelsen av utkast, og dette førte til at Norge ikke kunne etterleve de strenge reglene mot utkast som før. Det ble en større enighet om reglene etter det andre møtet, og nettopp dette må til for at det tekniske regelverket skal kunne anvendes så vel som håndheves. Dette viser også viktigheten av arbeidet med å harmonisere regler mellom stater.

## **5 Avslutning og evaluering**

Som nevnt innledningsvis er formålet med avhandlingen å klargjøre hvorfor Norge har behov for et samarbeid med Russland når det kommer til forvaltning av havets ressurser, hvilke føringer som ligger til grunn ut fra folkerettslige bestemmelser, og hvilken rolle det juridiske rammeverket har i forhold til forvaltning av ressursene. Disse problemstillingene har vært diskutert og drøftet i de overstående kapitlene, og det gjenstår å se samlet på systemene og samarbeidet i form av en evaluering av det som eksisterer per dags dato. Det interessante i forhold til drøftelsene i kapitlene over er hvorvidt forvaltningen av de omtalte ressursene er tilstrekkelig i forhold til det man har av samarbeid i dag, eller om det kan sies

at samarbeidet mellom Norge og Russland fortsatt er for dårlig utbygd i forhold til ressursene som skal forvaltes på begge sider.

Som belyst i avhandlingen henger jus og politikk sammen i spørsmålene om forvaltning i Nordområdene. Jus og politikk kan sies å henge sammen i en høyere grad på dette feltet enn på andre områder. Jussen ligger til grunn for avtaler og samarbeid mellom statene, med utgangspunkt i Havrettstraktaten, videre i nasjonale bestemmelser utledet av konvensjonen, tilleggskonvensjoner til traktaten, og avtaler utledet av konvensjonen. Men et viktig poeng som viser seg utvilsomt tydeligere i rettsordningen på dette området er den politiske vilje. Havrettstraktaten gir som utgangspunkt statene en mulighet til å samarbeide, og for at to eller flere stater skal kunne samarbeide trengs begge staters vilje til å samarbeide. Politikken kan sies å overstyre jussen i mange av spørsmålene som knytter seg til ressursforvaltningen. Dersom to stater er grunnleggende uenige i viktige spørsmål knyttet til et samarbeid eller vilkårene for et avtalegrunnlag vil i verste fall et samarbeid eller en avtale ikke komme i stand. Dette er som et ytterpunkt på den ene siden også, som nevnt tidligere, en avgjørende svakhet for folkeretten generelt, men også konkret for bestemmelsene i Havrettstraktaten. Dersom statene til syvende og sist ikke blir enig om en betydelig del av et samarbeid, vil ikke samarbeidet komme i stand, og de juridiske føringene som ligger til grunn vil ikke være forpliktende i samme forstand. Her kommer også effekten av såkalt ”soft law” inn, som betegnelse for at bestemmelsene i utgangspunktet har svak juridisk holdbarhet, selv om de i utgangspunktet ansees politisk forpliktende.

Er så avtalegrunnlaget og samarbeidet mellom Norge og Russland tilstrekkelig, og fungerer det godt nok? Etter å ha sett på det omfattende regelverket både internasjonalt og nasjonalt, er etter min mening grunnlaget som samarbeid godt utbygd. På noen områder, spesielt når det gjelder fiskeriforvaltningen, foreligger det et godt etablert og velfungerende samarbeidsgrunnlag, og ikke minst et godt samarbeid. På andre områder, som for eksempel ved utvinning av grenseoverskridende petroleumsforekomster og problemstillingene rundt miljøkonsekvenser ved dette, kan det sies å være en større usikkerhet og et dårligere utbygd

bestemmelsesgrunnlag. Det skal imidlertid ikke bastant konstateres at dette området er ikke-fungerende eller dårlig, petroleumsforekomstenes karakter i forhold til fiskeriressursene har grunnleggende forskjeller, og må derfor også behandles på forskjellig vis. Som nevnt i innledningen kan det tenkes at man ikke trenger omfattende samarbeid på alle områder, og siden selve utvinningen og forvaltningen av petroleumsressurser er et nasjonalt anliggende, burde kanskje konsekvensene av aktivitet på dette området også være et nasjonalt ansvar. Harmonisering av regelverk på norsk og russisk side er imidlertid et viktig element for at sameksistensen av særlig fiskeri og petroleum skal være optimal. Dette området kan tenkes å trenge spissere samarbeid i tiden som kommer. Havrettstraktaten oppstiller grunnleggende miljøforpliktelser, og siden konvensjonen har karakter av å være noe mer enn ”soft law”, og statene både i teorien og praksis er juridisk bundet til å følge de generelle bestemmelsene i denne, kan dette imidlertid tenkes å være tilstrekkelig. Et annet poeng som også kan støtte opp under dette er, at dersom det blir for mange avtaler og samarbeide mellom forskjellige stater, kan det tenkes at det rett og slett kan bli for mye å forholde seg til, samt at det fort kan forekomme samarbeid og avtaler som strider mot hverandre.

Den største utfordringen som fortsatt kan sies å være uløst er etter min mening faren for konflikter og uoverensstemmelser ved utvinning av grenseoverskridende petroleumsforekomster. Med dette tenker jeg først og fremst på prosedyrene når en eventuell konflikt skal søkes løst. De grunnleggende forskjellene mellom det norske og det russiske rettsystemet, og hvordan tvister til syvende og sist skal løses mellom to vidt forskjellige rettskulturer, er mitt skjønn et område som fortsatt, særlig i praksis, kan sies å være uløst og problematisk.

Det videre samarbeid og løsninger vil vise seg med tiden, og uansett konflikt eller ikke, er det mye som fortsatt kan gjøres noe med, men det er også mye det er gjort noe med, og som fungerer. Det viktigste er å ta tak i behovene og utfordringene som eksisterer, og utvikle dem i samarbeid med Russland der det er mulig og ønskelig.

## 6 Litteraturliste

### Bøker:

Churchill, R.R. and Lowe, A.V. *The law of the sea*. Third edition. Manchester University Press, 1999.

Hønneland, Geir og Jensen, Leif Christian *Den nye nordområdepolitikken*. Bergen, 2008.

Hønneland, Geir og Rowe, Lars *Nordområdene – hva nå?* Trondheim, 2010.

Jacobsen, Tore and Ozhigin, Vladimir *The Barents sea ecosystem, resources, management*. Trondheim, Norway, 2011.

Rottem, Svein Vigeland, Hønneland, Geir og Jensen, Leif Christian *Småstat og energistormakt*. Bergen, 2008.

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir *Innføring i folkerett*. 3.utg. Oslo, 2006.

### Norske lover og forskrifter:

1976                      Lov om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven) av 17. Desember 1976 nr. 91.

1996                      Lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven) av 29. november 1996 nr. 72.

2004                      Forskrift om utøvelse av fiske i sjøen av 22. Desember 2004 nr. 1878.

2008 Lov om forvaltning av viltleavande marine ressursar  
(havressurslova) av 06. juni 2008 nr. 37.

**Rapporter:**

Nordisk Institutt for Strategiske Studier (NORISS) *Om norsk forvaltningsansvar i nordområdene*. Oslo, januar 2006.

Utenriksdepartementet *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo/Tromsø, desember 2006.

Hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf>

*Barents 2020. Et virkemiddel for en fremtidsrettet nordområdepolitikk*. Oslo 2006. Hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/barents2020.pdf>

**Stortingsdokumenter:**

St.meld.nr. 8 (2005-2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).

St.meld.nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav

St.meld.nr 37 (2008-2009) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)

Meld.St 1 (2011-2012) Nasjonalbudsjettet 2012

Meld.St. 7 (2011-2012)	Nordområdene, visjon og virkemidler.
Meld.St. 10 (2010-2011)	Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten.
Meld.St. 11 (2009-2010)	Samarbeid med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene.
Meld.St. 26 (2010-2011)	Fiskeriavtalane Noreg har inngått med andre land for 2011 og fisket etter avtalane i 2009 og 2010.
Prop. 43S (2010-2011)	Samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet.

#### **Traktater:**

Havrettstraktaten	De forente nasjoners havrettskonvensjon, Montego Bay 10. desember 1982.
Åpne hav-konvensjonen	Avtale om gjennomføring av bestemmlsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982 om bevaring og forvaltning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander, New York 04. august 1995.
Delelinjeavtalen	Overenskomst mellom Kongerike Norge og Den Russiske Føderasjon om maritime avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet, Murmansk 15. september 2010.

Avtale om miljøsamarbeid	Overenskomst mellom Norge og Russland om samarbeid på miljøsektoren, Kirkenes 03. september 1992.
Wien-konvensjonen	Wien-konvensjonen om traktatretten, Wien 23. mai 1969.
Gråsoneavtalen	Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet med tilhørende protokoll og erklæring, Oslo 11. januar 1978 (Avtalen har opphørt)
Avtale om søk og rending	Avtale om samarbeid om søk og redning i forbindelse med luft- og sjøfart i Arktis 5. desember 2011. (Ikke i kraft)

#### **Artikler:**

Utenriksdepartementet. *Hva innebærer unitisering?* Hentet fra:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/delelinje/olje/avtale\\_unitisering.html?id=626574](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/delelinje/olje/avtale_unitisering.html?id=626574)

Lisbeth Berg Hansen. Fiskeri- og kystdepartementet. *Ny grense befester gamle løsninger*. Juli 2011.

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-fiskeri--og-kystmin/2011/ny-grense-befester-gamle-losninger.html?id=651281](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-fiskeri--og-kystmin/2011/ny-grense-befester-gamle-losninger.html?id=651281)

Fiskeri- og kystdepartementet. *Utkast*. Mars 2010. Hentet fra:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske\\_og\\_fangst/ulovlig-fiske/utkast.html?id=622356](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/ulovlig-fiske/utkast.html?id=622356)

Fiskeri og kystdepartementet. *Konsekvenser og omfang av ulovlig, uregulert og uregistrert fiske UUU-fiske*. August 2006. Hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/nyheter/2006/omfang-og-konsekvenser-av-uuu-fiske-i-ba.html?id=100249>

Forskningsrådet. *Ikke noe kappløp om Arktis*. November 2009. Hentet fra:

<http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Ikke+noe+kapplop+om+Arktis/1253952571912>

Jonas Gahr Støre. *Lov og rett i Arktis*. Mai 2008. Hentet fra:

[http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/utenriksministeren/2008/arktis\\_rett.html?id=514877](http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2008/arktis_rett.html?id=514877)

Jan-Morten Bjørnbakk. *Ny enighet om utkast med Russland*. Finnmarken. Februar 2012.

Hentet fra:

[http://www.finnmarken.no/lokale\\_nyheter/article5923478.ece](http://www.finnmarken.no/lokale_nyheter/article5923478.ece)

Kulturminne Frigg. Trude Meland. *Unitiseringsavtalen*. Hentet fra:

[http://www.kulturminne-frigg.no/modules/module\\_123/proxy.asp?D=2&C=24&I=212](http://www.kulturminne-frigg.no/modules/module_123/proxy.asp?D=2&C=24&I=212)

Miljøverndepartementet. *Norsk-russisk miljøvernssamarbeid*. Hentet fra:

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/svalbard\\_og\\_polaromradene/norsk-russisk-miljoevernsamarbeid.html?id=451246](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/svalbard_og_polaromradene/norsk-russisk-miljoevernsamarbeid.html?id=451246)

Bellona. Charles Digges. *Russisk fisketråler på rømmen med norske gisler*. 2005. Hentet fra:

[http://www.bellona.no/norwegian\\_import\\_area/forvaltning/primaernaring/fiskeri/40323](http://www.bellona.no/norwegian_import_area/forvaltning/primaernaring/fiskeri/40323)

NRK. Øystein Antonsen og Sidsel Vik. *Kapteinen på "Sapphire II" nekter for dumping av fisk*. 2012. Hentet fra:



[http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms\\_og\\_finnmark/1.7959716](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7959716)

NRK. Torill Ustad Stav. *Vil væpne russiske trålere*. 2011. Hentet fra:

[http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms\\_og\\_finnmark/1.7818188](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7818188)

NRK. Morten Ruud og Torill Ustad Stav. *En meget seriøs politisk handling*. 2011. Hentet fra:

[http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms\\_og\\_finnmark/1.7820174](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7820174)

**Annet:**

Oceans and law of the sea. Liste over ratifikasjoner av Havrettstraktaten. Hentet fra:

[http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)

